

**Um milagre da biologia institucional? O Conselho de Estado
no Antigo Regime e no Liberalismo em Portugal.**

Estudo Comparado

Judite Antonieta Gonçalves de Freitas

Tese de Doutoramento em Ciência Política

Janeiro, 2018

Aos meus alunos

Agradecimentos

À minha família pela compreensão, carinho e apoio. Aos meus amigos, irmãos de coração, com quem partilho as maiores viagens...

**Um milagre da biologia institucional? O Conselho de Estado no
Antigo Regime e no Liberalismo em Portugal. Estudo Comparado**

Judite Antonieta Gonçalves de Freitas

Janeiro, 2018

Resumo

Partindo da constatação que o estudo do Conselho de Estado, numa perspetiva comparada no Antigo Regime e no Liberalismo, estava por fazer, desenvolvemos um pioneiro trabalho de pesquisa sobre o perfil do órgão, no tempo longo, em três países geograficamente contíguos (Portugal, Espanha e França), que mantiveram relações político-culturais próximas. O presente trabalho tem por objeto o estudo das origens, constituição, atribuições e metamorfoses do Conselho de Estado, principiando no movimento genésico do Antigo Regime, transpondo a análise do impacto da transição de regime, culminando com a análise da evolução política e institucional do órgão no período liberal. Para tal, num primeiro momento, expusemos criticamente as circunstâncias da emergência e as necessidades políticas do órgão no Antigo Regime, prosseguindo com a análise da evolução das características definidoras dos distintos modelos de Conselho de Estado nos três casos em análise, numa perspetiva política e institucional comparada. Simetricamente, são explicados os elementos de estruturação do hodierno sistema político de Antigo Regime que condicionaram, exercendo forte pressão, o processo de afirmação política do órgão, v.g. secretarias de Estado, validos, juntas e ministeriado. Num segundo momento, que passa pela análise das hesitações conjunturais inerentes à transição de regimes (“absolutista” *versus* político liberal), procedemos à relação circunstanciada das implicações do processo revolucionário liberal na inauguração de um novo ciclo de vida político-constitucional para o Conselho de Estado. São, neste quadro, dissecadas, *pari passu*, as condições da estruturação do moderno sistema político-constitucional (doutrina da separação dos poderes, correntes políticas, sistemas administrativos, política das Secretarias e do Ministério), a questão da jurisdição dual e una, e a evolução política dos regimes liberais em direção à parlamentarização (processo de democratização) que, de forma indelével, condicionaram a vida política do Conselho de Estado. Para finalmente fecharmos com a abordagem empírica e original da atividade político-administrativa do Conselho de Estado em Portugal ao longo do período liberal, extraindo daí importantes e inovadoras conclusões.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho de Estado, Instituição Política, Ordem jurídica, Sistemas de jurisdição administrativa, Antigo Regime, Liberalismo Político, Portugal, Espanha e França.

Abstract

Recognizing that a comparison study regarding the Council of State in the *Ancien Régime* and in Liberalism remained yet to be made, we developed a pioneering research on the profile of this institute in the long term and in three geographically contiguous countries that maintained close political-cultural “*elective affinities*” (Portugal, Spain and France). The research begins by studying the origins, the constitution, functions and metamorphoses of the Council of State following the Modern Age. It then analyzes the impact of the regime transition so as to culminate with the analysis of the political evolution of that institution during the liberal period. In order to do so, we begin by critically examining the circumstances of the emergence of the Council of State and the political needs of the Old Regime for its existence. Afterwards we observed the evolution of the fundamental characteristics of the different models of the Council of State in the three cases under study, considering a comparative institutional and political perspective. Simultaneously, we explain the elements that structure the modern political system in the Old Regime, exerting a strong pressure and determining the process of the political board affirmation problems of the Council of State, and we further confront them with, for instance, the Secretariats of State, the *validos*, the *juntas*, and the *ministeriado* (prime minister). In a second stage of the study, which analyzes the conjunctural hesitations inherent to the transition of regimes (“absolutist” *versus* political-liberalism), we established a detailed account of the implications of the revolutionary liberal process in the opening of a new constitutional-political cycle of the Council of State. Within this context, *pari passu*, were dissected the conditions for structuring the Liberal constitutional-political system (the doctrine of the separation of powers, the political currents, the administrative systems, the policy of the Secretariats and the Ministry), the issue of the indivisible or dual jurisdiction, and the evolution of the politics of liberal regimes, leading to a parliamentary-zation (democratization process) that indelibly conditioned the political life of the Council of State. Finally, we closed with an original and empirical approach to the political-administrative activity of the Council of State in Portugal throughout the liberal period, drawing important and innovative conclusions from there.

KEYWORDS: Council of State, Political Institution, Legal Order, Administrative jurisdiction system, Modern Age/*Ancien Régime*, Political Liberalism, Portugal, Spain, France.

Índice sistemático

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract	vi
Introdução.....	1
1. Escolha do tema e delimitação argumentativa do problema	1
2. Multidisciplinaridade e periodização.....	5
3. Contextualização do tema em estudo: sinopse	7
4. Principais questões a que o estudo procura dar resposta	15
5. Metodologia e fontes	16
6. Estrutura da dissertação	19
Capítulo I. O Antigo Regime político: tradição e novidade.....	23
1.1. Do conceito à realidade	23
1.2. Perfil comparado de evolução do Conselho de Estado: do governo por conselho ao governo dos conselhos.....	32
1.2.1. Portugal.....	35
1.2.2. França.....	46
1.2.3. Espanha	60
1.3. Balanço comparado	68
Capítulo II. Liberalismo: revolução e formação do Estado	76
2.1. O liberalismo como forma de Estado	82
2.2. O liberalismo como forma de Governo	86
2.3. Balanço comparado	93
Capítulo III. Modelos político-constitucionais liberais.....	96
3.1. França	98
3.2. Espanha.....	112
3.3. Portugal.....	122
3.4. Balanço comparado	135
Capítulo IV. O Conselho de Estado no sistema constitucional e legislativo	140
4.1. O primeiro fôlego liberal	143
4.2. O tempo das reformas orgânicas: das hesitações de crescimento à institucionalização	157

4.3. Mudança na continuidade	170
4.4. Balanço comparado	184
Capítulo V. O Conselho de Estado no Liberalismo: dinâmicas de atuação em Portugal	190
5.1. O triénio liberal (1821-1823): refundação do Conselho de Estado?.....	194
5.2. A questão da barca Charles & Georges (1857-1859)	202
5.3. O Conselho de Estado do <i>Ultimatum</i> à Revolta de 31 de janeiro (1890-1891)	215
Conclusão	222
Bibliografia e fontes	230
1. Fontes Manuscritas	230
2. Fontes Legislativas e outras.....	230
2.1. Decretos e portarias.....	230
2.2. Constituições, leis orgânicas e regulamentos.....	234
2.3. Diários das Cortes	237
Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, 1837-1838.	237
3. Fontes Impressas.....	237
4. Obras de referência	239
4.1. Dicionários, enciclopédias e cronologias.....	239
4.2. Sínteses	240
5. Estudos.....	242
5.1. Espanha	242
5.2. França.....	251
5.3. Portugal	260
5.4. Outras.....	280
Lista de gráficos	283
Lista de organogramas	283
Lista de quadros	284

Introdução

1. Escolha do tema e delimitação argumentativa do problema

Constitui objeto específico do presente trabalho de investigação o estudo político e jurídico de uma instituição concreta – o Conselho de Estado –, desde a sua fundação, nos alvares do Antigo Regime, no contexto de desenvolvimento do processo de centralização do poder monárquico, alongando-se pelo Liberalismo, quando conheceu uma fase de refundação por efeito da transformação de regime subsequente às revoluções liberais.

Impõem-se que, previamente, estabeleçamos os principais aspetos delimitadores do objeto de estudo.

A questão central deste estudo orienta-se para a busca dos principais motivos que justificam, numa perspetiva estrutural ou de longa duração, a consagração e a sobrevivência do Conselho de Estado em dois sistemas políticos distintos – o Antigo Regime e o Liberalismo –, tendo em cada um deles conhecido períodos de continuidade, afirmação e hesitação, consoante o ritmo dos acontecimentos políticos e as tendências político-institucionais de regime. No decurso dos quatro séculos em análise, não obstante uma agitada vida, o Conselho de Estado revelou uma plasticidade política assinalável adaptando-se a geometrias políticas muito diversas. Ao longo destes períodos passaram por ele importantes resoluções que condicionaram a vida política dos Estados.

Ora sendo o principal objeto deste estudo a análise do perfil evolutivo do Conselho de Estado como um órgão autónomo de governação, no Antigo Regime e no Liberalismo, naturalmente que tivemos que considerar, em termos gerais, o conjunto vasto de fenómenos políticos com os quais se foi articulando: a formação e consolidação das monarquias patrimoniais modernas, o incremento do aparelho de administração central e a transição do sistema polissinodal de conselhos para o sistema das Secretarias de Estado, o hesitante processo de instauração do liberalismo (na fase inicial) e, finalmente, a consagração do instituto como órgão do governo constitucional moderno. Com efeito, o Conselho de Estado, como órgão autónomo de governação, assim consagrado no século XVI, assume contornos jurídicos (estatutários), políticos e administrativos, por efeito de mudanças políticas e sociais, ao longo do Antigo Regime e, posteriormente, no Liberalismo.

Trata-se, pois, do estudo de uma instituição central do Estado, no *tempo longo*, remetendo para as formas de organização e as funções do órgão, desde a sua génese, no dealbar da criação das formas administrativas de Estado no Antigo Regime, passando pela análise evolutiva das transformações e adaptações respetivas - em momentos críticos -, mormente na transição do Antigo Regime para o Liberalismo. Esta extensão temporal pode induzir na ideia enganosa de que cada um dos períodos em análise forma um bloco uniforme e homogéneo, do mesmo modo que pode parecer privilegiar a rutura revolucionária em relação aos vetores de continuidade. No entanto, a nossa proposta é a de colocar em relevo as fases de maior ou menor centralidade administrativa e de diferente intensidade normativa, de afirmação, continuidade ou suspensão temporária de atividade e, *the last but not the least*, as hesitações do processo de institucionalização político do órgão; no sentido de determinar os principais fatores que condicionaram atividade do instituto. E este estudo está por fazer.

Importa, por isso, compreender a evolução performativa do órgão através do tempo, no sentido em que o porvir se encontra ligado ao passado pela continuidade das instituições de uma sociedade.

Se, num primeiro momento do Antigo Regime (século XVI), acompanhando o processo de centralização do poder régio - um tempo de afirmação das monarquias patrimoniais modernas -, o Conselho de Estado surge, regulamentarmente, como um órgão político de primeira grandeza; posteriormente viu condicionado o seu papel pelo impulso do regime polissinodal e o desenvolvimento do sistema secretarial, acabando 'submerso' por personagens influentes (validos e juntas), e, um século mais tarde (XVIII), teve que competir por um lugar cimeiro no seio dos órgãos do Estado moderno, com a afirmação crescente de instituições de perfil técnico-administrativo e burocrático - as Secretarias de Estado.

Com a emergência do período constitucional liberal tenderia a pensar-se que o Conselho de Estado, como um órgão político de Antigo Regime, estaria inevitavelmente ameaçado de morte, mas o constitucionalismo moderno acabou por incorporá-lo e consagrá-lo como uma espécie de conselho de governação capaz de conter os excessos do poder executivo (nomeadamente) atribuindo-lhe funções políticas estritas, nuns casos (Portugal e Espanha), semelhantemente ao papel consultivo do Conselho de Estado no Antigo Regime; assim como noutros, acrescentando-lhe amplas funções jurisdicionais e legislativas (França). Porém, os intempestivos e vacilantes ventos políticos do período

liberal, na sequência da alternância de regimes políticos e constitucionais diversos (de maior ou menor cariz parlamentar), irão condicionar o destino político e constitucional do órgão nos três casos singulares em análise, ajustando o estatuto político do órgão à alternância do eixo central da soberania (Rei/Cortes, nacional ou parlamentar).

Neste quadro, a presente investigação procura evidenciar, de forma integrada e multidisciplinar, as linhas gerais (dimensão macro), e dentro destas dos momentos decisivos (dimensão micro), da evolução do órgão, cruzando os campos da ciência política, da história e da história do direito, recorrendo à observação empírica comparada das trajetórias históricas, na perspetiva das ciências sociais. Esta perspetiva permite apreciar a evolução da capacidade autonómica das instituições, tendencialmente propensas à estabilidade, contudo passíveis de mudança e adaptação em momentos críticos.

Por estes motivos, o presente estudo tem o propósito de proceder a uma pioneira leitura comparada da evolução performativa do Conselho de Estado ao longo do Antigo Regime e no Liberalismo, salientando as dinâmicas de institucionalização do órgão de acordo com os sistemas de ordenamento político-institucional e jurídico respetivos. Esquemáticamente, procedemos a uma análise comparada das características orgânico-funcionais do instituto em três países distintos (Portugal, Espanha e França), diferenciando os respetivos mecanismos de estabilização e transformação, em dois sistemas de organização do poder (monarquias patrimoniais *versus* monarquias constitucionais¹), assinalando tanto as identidades e diferenças *interpaíses*, quanto as continuidades e mudanças entre sistemas políticos.

Uma outra dimensão do labor de dissertação que compete realçar reporta à circunstância de que, não obstante o nosso trabalho ter em conta os (ainda escassos) estudos realizados sobre o Conselho de Estado, mormente nos últimos trinta anos²,

¹ A teoria política e social moderna, tomando como referente as especificidades históricas e a análise empírica dos sistemas de construção do Estado no Antigo Regime, distingue, de acordo com a variação dos resultados, dois modelos de desenvolvimento principais no Ocidente Europeu: estados absolutistas e estados constitucionais / parlamentares (p. ex.: a Inglaterra); e quanto à estrutura da governação, monarquias patrimoniais e monarquias burocratizadas, associando o desenvolvimento de aparelhos estatais burocratizados ao absolutismo e a sua ausência ou precário desenvolvimento ao parlamentarismo. Esta visão dicotómica pode ser enganosa, conforme salientou Thomas Ertman, uma vez que nem sempre absolutismo corresponde a especialização / profissionalização burocrática. Cfr. Thomas Ertman (1997), *Buildings States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

² Cfr., *infra*, ponto 3. Contextualização do tema em estudo: sinopse, p. 7.

empreendemos uma análise, de algum modo, inovadora associando a perspetiva da ciência política e da histórica institucionalista comparadas, proporcionando um aprofundamento das questões atinentes à natureza política do órgão e respetiva evolução em dois períodos políticos e três sistemas de governação com desenvolvimentos próprios.

De outro lado, sendo o foco de análise o Conselho de Estado, não nos interessa a individualização e qualificação de todas as estruturas do Estado ao longo dos períodos em análise, mas sim os seus caracteres relevantes que possam ter induzido à estabilidade (consolidação) ou a mudanças (períodos críticos) da atividade política do órgão – aquilatando as principais razões da continuidade da instituição na transição da sociedade do Antigo Regime para o período liberal.

Finalmente, há que dizê-lo, interessou-nos particularmente neste estudo proceder a uma abordagem estrutural do papel político e estatutário do órgão, sem distinguir *ex professo* (dado o tempo e o espaço alargado de análise), a dimensão de atuação do órgão em questões específicas, mormente coloniais e fiscais, que sabemos terem constituído matérias levadas a Conselho de Estado.

A fechar este primeiro ponto da Introdução uma referência breve aos motivos que nos conduziram à escolha do tema e dos caminhos que prospetámos para estudá-lo.

Com efeito, a escolha do tema de investigação surge por duas ordens de razão:

A primeira reporta à circunstância de, não obstante a longa vida deste instituto, com origens medievais - no então designado conselho régio -, não existir um estudo diacrónico estruturante que estabeleça os eixos empíricos de desenvolvimento deste organismo ao longo do Antigo Regime e que explique, por métodos sistemáticos e diferenciais, a respetiva manutenção no Liberalismo, assinalando as principais transformações e/ou adaptações nos dois regimes, conforme adiantámos.

A segunda razão prende-se com o facto de termos desenvolvido investigação pura, na qualidade de especialista em instituições políticas e poderes medievais portugueses na Idade Média Final (séculos XIV-XV), sobre as funções, a composição, a constituição e a evolução do conselho régio, altura em que a instituição se estabeleceu como o órgão

político angular da monarquia, assegurando a reprodução do sistema corporativo social vigente³.

2. Multidisciplinaridade e periodização

O trabalho teve que partir, muito naturalmente, de conhecimentos prévios, e daí a nossa preocupação com a revisão da literatura e a recolha de material empírico sobre as dinâmicas de formação, consolidação e transformação do órgão, durante o Antigo Regime e no período liberal.

Iniciada a atividade de pesquisa cedo nos apercebemos dos obstáculos com que nos teríamos de defrontar. Algumas das principais dificuldades impostas por este estudo estão relacionadas com o respetivo conteúdo transdisciplinar, ou se preferirmos, a multidisciplinaridade teórica, uma vez que o tema convoca um número de disciplinas que, no tempo curto, é difícil dominar por completo. A necessidade de lidarmos quotidianamente com a complexidade dos contextos políticos e institucionais do Antigo Regime e do Liberalismo em três países em simultâneo, numa tríplice perspetiva - histórica, jurídica e politológica (da ciência política institucional) -, articulando o plano de análise sincrónico e o diacrónico, constituiu uma árdua tarefa que, pensamos, fomos ultrapassando com a prospeção e leitura de bibliografia especializada sobre o assunto e a compulsa dos estatutos regimentares do órgão.

Em segundo lugar, a definição do quadro cronológico, questão que nem sempre é pacífica. Evidentemente que o tema que elegemos como objeto de estudo transcorre, no tempo longo, vários contextos políticos de maior ou menor complexidade. Para estudar a evolução deste instituto desde o seu aparecimento na Renascença ao Liberalismo, optamos por proceder a uma periodização política, considerando as unidades cronológicas de “banda larga” convencionalmente consagradas nas sínteses de História Moderna (Antigo Regime) e de História Contemporânea (designadamente o Liberalismo). Dentro destas divisões amplas, perspetivaremos o nosso estudo atendendo a uma malha mais fina, de dimensão conjuntural, analisando os momentos cruciais de

³ Judite A. Gonçalves de Freitas e Maria Cristina Almeida e Cunha (2009), "Homens de Estado, crises políticas e guerra, Portugal, século XIV", *Actas das IV Jornadas Luso-Espanholas de História Medieval*, vol. II, Torres Novas: Almondina, 2009, 121-139; Judite A. Gonçalves de Freitas (2012), *O Estado em Portugal (séculos XII-XVI). Modernidades Medievais*, Lisboa: Alêtheia Editores, pp. 157-165 e Idem (2015), "A reunião magna de Torres Vedras de 1414: um Conselho de Estado?", *A conquista de Ceuta. Conselho Régio de Torres Vedras*, Lisboa: Edições Colibri, pp. 53-64.

formação e transformação do órgão, realçando, mormente, as reações e/ou alterações funcionais da instituição em momentos críticos, procedendo a operações comparativas entre os três casos.

Nas últimas décadas são inúmeros os trabalhos académicos e artigos científicos que proporcionaram uma revisão das conceções tradicionais de “Antigo Regime” e, por arrastamento do “Liberalismo”, a que nos reportaremos, respetivamente, no primeiro e segundo capítulos deste trabalho de investigação. Atendendo às condicionantes referidas, consideramos que a divisão cronológica consignada corresponde aos nossos interesses e coaduna-se com o assunto em apreço, conferindo homogeneidade política e sistematicidade temática à análise diacrónica empreendida.

Em terceiro lugar, pela pesquisa bibliográfica encetada, verificámos que uma maioria das fontes de informação científica levantadas para o estudo da evolução deste organismo, em Portugal, Espanha e França, é constituída por estudos enquadráveis no âmbito da historiografia jurídica, que procuram compreender as instituições à luz do direito do seu tempo, combinando o estudo geral das conjunturas políticas com o surto de regulamentos, decretos régios e leis que consagram princípios, objetivos e programas que preconizam reformas e consignam diferentes papéis ao órgão ao longo do tempo. A nossa perspetiva de análise pretende integrar as reformas legislativas e administrativas do Conselho de Estado no contexto das transformações das instituições e dos poderes na monarquia absoluta e na monarquia constitucional, conferindo protagonismo à análise do papel e atribuições do CE no período de formação do Estado Liberal em Portugal. Trata-se de explicar, contextualizando, os momentos paradigmáticos na história de vida do Conselho de Estado, imbuída daquilo que António Manuel Hespanha designa de “cultura jurídico-política”⁴ da época, cruzando-a com a análise da trajetória política do órgão (v.g. papel do organismo em contexto de crise, peso político e social da instituição, órgão de representação aristocrática, entre outros aspetos). Neste contexto, consideramos importante determo-nos na perspetiva da atual da ciência política que combina a análise dos mecanismos causais de funcionamento político de órgãos (analisando as dinâmicas políticas e sociais) - indo para além da técnica constitucional *stricto sensu* -, com as respetivas relações de poder e a estrutura social das instituições.

⁴ António Manuel Hespanha (1982), *História das Instituições – Épocas Medieval e Moderna*, Coimbra: Almedina e Idem (1994), *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal – Século XVII*, Coimbra: Almedina.

3. Contextualização do tema em estudo: sinopse

Sem pretendermos elaborar uma exaustiva referência e análise da evolução da produção científica sobre o Conselho de Estado, quer no Antigo Regime, quer ao tempo da Monarquia Constitucional, de seguida procederemos a uma síntese das principais perspectivas e leituras consagradas ao órgão.

Por conseguinte, este ponto é dedicado especificamente ao estado da arte do tema em estudo, sendo dado especial realce aos trabalhos científicos (monografias e artigos) cujo centro de interesse é o Conselho de Estado, e em especial àqueles que diretamente tiveram influência no desenvolvimento e renovação do estudo deste instituto. Os demais estudos citados, que não se debruçam especificamente sobre o objeto de estudo, servem o relevante intuito de conferir a necessária e pontual contextualização. Por tudo isto, e pela impossibilidade de percorrermos toda a produção bibliográfica de época (Antigo Regime e Liberalismo) dos três países em análise, foram intencionalmente excluídas referências bibliográficas de âmbito geral.

Não são muitos os trabalhos especificamente dedicados ao Conselho de Estado no Antigo Regime e no Liberalismo no nosso país. Para além de ‘aportações’ pontuais e dispersas que pudemos encontrar em obras de referência, nomeadamente dicionários especializados, monografias bem como nas sínteses das Histórias de Portugal⁵, são poucas as referências ao órgão durante os períodos em análise, mormente no nosso país.

No que respeita o Antigo Regime, para além de uns tantos estudos circunscritos temporalmente e perfeitamente datados, sobretudo de Edgar Prestage que escreveu e publicou inúmeros trabalhos em revistas portuguesas, entre os quais compete destacar, para o assunto que nos interessa - “O Conselho de Estado de D. João IV e D. Luísa de Gusmão” -, onde procede a uma análise dos Conselhos de Estado e da Fazenda, realçando o papel daquele instituto no apoio à decisão régia⁶. Mais tarde, o Conde de Tovar,

⁵ Sirva de exemplo a referência feita ao organismo no contexto da análise institucional produzida por Maria Paula Marçal Lourenço (2001), «Estado e Poderes», in *Nova História de Portugal*, Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques (dir.), Vol. VII, *Portugal da Paz da Restauração ao Ouro do Brasil*, Avelino de Freitas de Meneses (coord.), Lisboa: Editorial Presença, pp. 17-89 e de José Subtil (1993). “Os poderes do centro”, José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. IV, *O Antigo Regime (1620-1807)*, António Manuel Hespanha (coord.), Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 157-181.

⁶ Edgar Prestage (1919), “O Conselho de Estado de D. João IV e D. Luísa de Gusmão”, *Arquivo Histórico Português*, nº XI; Idem (1949). “The Mode of Government in Portugal during the

semelhantemente ao que fez nos *Estudos Históricos*⁷ para a génese e evolução da Escrivania da Puridade, publica no mesmo ano, com profusa informação arquivística, a história do Conselho de Estado e a organização do respetivo arquivo⁸.

Um pioneiro estudo monográfico, de fôlego superior, foi apresentado no âmbito do Mestrado em História Cultural e Política da Universidade de Coimbra, em 1987, por Pedro José França Pinto dos Reis, que, essencialmente, procedeu a uma investigação de base prosopográfica sobre o perfil dos protagonistas da história do Estado do reinado de D. João IV ao reinado de D. José I, com especial incidência nos Conselheiros de Estado⁹.

Mais recentemente foi ampliado o número de estudos monográficos sobre este organismo, numa perspetiva essencialmente histórica, considerando para o efeito a análise do papel do Conselho de Estado, conquanto corpo político, em momentos críticos da monarquia administrativa moderna. Em 2008, André da Silva Costa, inspirando-se na teoria social do poder expendida por Michel Foucault¹⁰, desenvolve uma história social da instituição das Secretarias de Estado ao longo do século XVII, à qual subjaz a ideia de persistência de uma relação de forças consubstanciada na disputa, oposição e conflito dos vários organismos da corte¹¹. A questão das dinâmicas de criação e cristalização dos Secretários de Estado ‘colide’, naturalmente, com a emergência e afirmação do Conselho de Estado, de que resulta uma supremacia daquelas sobre este, mormente desde finais do século XVII. Posteriormente, Maria Luísa Marques da Gama, em 2011, desenvolve um trabalho monográfico sobre *O Conselho de Estado no Portugal restaurado*, entre 1640 e 1706, consagrando a respetiva análise à tratadística e à evolução orgânica da instituição

Restoration Period”, separata de *Mélanges d’Études Portugaises*, Lisboa: Instituto de Alta Cultura.

⁷ Conde de Tovar (1961), “O Escrivão da Puridade, *Estudos Históricos*, Vol. III, Lisboa: Academia Portuguesa da História.

⁸ Conde de Tovar (1961), “O Arquivo do Conselho de Estado”, *Anais da Academia Portuguesa da História*, IIª série, Vol. XI, pp. 53-67.

⁹ Pedro José França Pinto dos Reis (1989), *Conselheiros e Secretários de Estado de Portugal de D. João IV a D. José I – Subsídios para o seu Estudo Sócio-Jurídico*, Coimbra, Dissertação de Mestrado em História Cultural e Política, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (policop.).

¹⁰ Trabalhos desenvolvidos no âmbito da disciplina de *História dos sistemas de pensamento* ministrada no Collège de France, nos anos 70 e 80 dos éxulo XX, sobre o exercício do poder político e do governo ao longo do tempo. Cfr. Michel Foucault (1976), *Il faut défendre la société, Cours du Collège de France*, Paris: Gallimard / Le Seuil, Paris, 1997; Idem (1978), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France*, Paris: Gallimard, 2004.

¹¹ André da Silva Costa (2008), *Os secretários e o “Estado” do Rei: luta de Corte e Poder Político, séculos XVI-XVII*, Dissertação de Mestrado em História Moderna, Lisboa: FCSH/UNL.

ao longo deste período¹². O interesse pelo papel do Conselho de Estado luso nas guerras de restauração também se manifestou do outro lado da fronteira na investigação síntese de María Patricia Rodríguez Rebollo¹³.

De outro lado, haverá ainda que considerar a historiografia jurídica nacional *stricto sensu*, que, uma maioria das vezes, não estuda como único propósito este organismo, muito embora proceda a importantes considerações e aportações sobre o seu papel institucional no contexto da monarquia portuguesa¹⁴. Simetricamente, é importante realçar o contributo dado pelos estudos que incidem, nomeadamente, sobre a tratadística coeva deste organismo¹⁵.

Dentro de uma linha que combina a História Política, a História das Instituições e a História do Direito, compete realçar, entre nós, o contributo precursor de António Manuel Hespanha na renovação da História Política e Institucional Moderna nos últimos trinta anos, ao delinear, novas direcções de pesquisa, novas problemáticas e formas de abordagem do Estado no Antigo Regime¹⁶.

¹² Maria Luísa Marques da Gama (2011), *O Conselho de Estado no Portugal restaurado – teorização, orgânica e exercício do poder político na corte brigantina (1640-1706)*, Dissertação de Mestrado em História Moderna, Lisboa: FL/UL.

¹³ María Patricia Rodríguez Rebollo (2006), “El Consejo de Estado y la Guerra de Portugal (1660-1668)”, *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, Valladolid, pp. 115-136.

¹⁴ Henrique da Gama Barros (1945), *História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV*, 2ª edição, T. III, Lisboa; Marcello Caetano (1940), “O governo e Administração Central após a Restauração”, *História da Expansão Portuguesa no Mundo*, III, Lisboa: Ática, pp. 180-195; Idem (1967), *O Conselho Ultramarino: Esboço da sua história*, Lisboa: Agência Geral do Ultramar; Idem (1973), *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa; Manuel Paulo Mêrea (1965). “Da minha gaveta, Os Secretários de Estado do Antigo Regimen”, *Separata do Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. XL, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 7-23. Reflexões e aportações mais recentes: José Adelino Maltez, (1991), *Ensaio sobre o Problema do Estado*, 2 vols., Lisboa: Academia Internacional Portuguesa; Idem (1988) «O Estado e as Instituições. O Conselho Real», in *Nova História de Portugal. Portugal do Renascimento à Crise dinástica*, coord. José Alves Dias, Lisboa: Presença, pp. 393-399; António Pedro Barbas-Homem (2006), *O Espírito das Instituições. Um estudo de História do Estado*, Coimbra: Almedina.

¹⁵ Martim de Albuquerque (2000), “Para uma teoria política do barroco em Portugal: a *summa* política de Sebastião César de Meneses (1649-1650)”, *Estudos de Cultura Portuguesa*, Vol. II, Lisboa: INCM, pp. 355-442; Idem (2002), *Um percurso da construção ideológica do Estado: a recepção lipsiana em Portugal: estoicismo e prudência política*, Lisboa: Quetzal; Idem (2012), *O Poder Político no Renascimento Português*, Lisboa: Verbo; António Bento (2008). *O Príncipe, o Conselho de Estado e o Conselheiro na Tratadística Política do Barroco*, Universidade da Beira Interior; José Adelino Maltez (1991), *Ensaio sobre o Problema do Estado*, 2 vols., Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa; Idem (1996), *Princípios de Ciência política*, II vol., prefácio de Adriano Moreira, Lisboa: UTL/ ISCSP/ Centro de Estudos do Pensamento.

¹⁶ António Manuel Hespanha (1984a), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Coimbra: Almedina; Idem (1994), *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal – Século XVII*, Coimbra: Almedina e Idem (2001a), “As Estruturas Políticas em Portugal

De igual modo, no âmbito da história social dos poderes, com especial incidência no estudo das elites nobiliárquicas portuguesas do Antigo Regime à instauração do Liberalismo, compete realçar o contributo de Nuno Gonçalo Monteiro¹⁷. Na história social do governo central e local, durante a Monarquia Católica, destacam-se, entre outros, os estudos de Pedro Cardim¹⁸ e de Mafalda Soares da Cunha¹⁹.

Quanto ao estudo do papel deste organismo no constitucionalismo monárquico português, temos que, em primeiro lugar, reconhecer o trabalho levado a cabo por alguns especialistas em estudos de elites e história institucional e jurídica do Conselho de Estado. Maria Glória Dias Garcia desenvolveu um estudo síntese do perfil jurídico do organismo, realçando as respetivas fases legais ao longo do constitucionalismo monárquico português²⁰. Por seu turno, António Manuel Hespanha, numa extensa análise do constitucionalismo monárquico português procede a considerações sobre Conselho de Estado²¹. Mais recentemente, Pedro Tavares de Almeida num estudo *ex professo* sobre os Conselheiros de Estado no liberalismo português procede a uma análise sociológica e prosopográfica preliminar sobre este organismo²². Não obstante as aporções referidas, pensamos que o processo genésico de institucionalização e as complexas transformações

na Época Moderna”, José Tengarrinha (org.), *História de Portugal*, S. Paulo: EDUSC-UNESP, pp. 117-181.

¹⁷ Nuno Gonçalo Monteiro (2001), “Identificação da política setecentista. Notas sobre Portugal no início do período joanino”, *Análise Social*, vol. XXXV (157), pp. 961-987. Trata-se de um balanço sobre as principais problemáticas de abordagem e linhas de investigação da História Política Moderna. Do mesmo autor, ver também o estudo monográfico: *O Crepúsculo dos Grandes. A casa e o património da aristocracia em Portugal (1750-1832)*, Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda e Idem, (2000), “A Consolidação da dinastia de Bragança e o apogeu do Portugal barroco: centros de poder e trajetórias sociais (1668-1750)”, *História de Portugal*, José Tengarrinha (org.), Bauru: Edusp; São Paulo: Unesp; Portugal: Instituto Camões, pp. 127-149.

¹⁸ Pedro Cardim (1998), *Cortes e Cultura Política no Portugal do Antigo Regime*, Lisboa: Cosmos; Idem (2002), “A Casa Real e os órgãos centrais de governo no Portugal na segunda metade dos seiscentos”, *Tempo Revista do Departamento de História da UFF*. Rio de Janeiro, 7 Letras, nº 13, v. 7, pp. 52-56.

¹⁹ Mafalda Soares da Cunha (2005), “Relações de poder, patrocínio e conflitualidade. Senhorios e municípios (século XVI-1640)”, *Os Municípios no Portugal Moderno*, Idem e Teresa Fonseca (eds.), Colibri-CIDEHUS, Lisboa, pp. 87-108; Pedro Cardim, Leonor Costa Freire e Mafalda Soares da Cunha (orgs.) (2013), *Portugal na Monarquia Hispânica. Dinâmicas de integração e conflito*, Lisboa: CHAM-UNL/UA - CIDEHUS-EU-UTL, pp. 9-14.

²⁰ Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998). *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa: Fundação Luso-América.

²¹ António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível. Direito, Estado e Lei no constitucionalismo monárquico português*, Coimbra: Almedina, pp. 57, 221-226 e 287.

²² Pedro Tavares de Almeida (2006), *Conselho de Estado na Monarquia constitucional: uma reflexão preliminar*, Universidade Nova de Lisboa: Centro de História da Cultura.

que o órgão sofreu ao longo do período referido, mormente por efeito da doutrina da separação dos poderes e da defesa de distintos modelos políticos de Estado e de Conselho de Estado pelas diferentes correntes liberais, para além da questão do desenvolvimento da ideia de Estado associada à de gestor dos bens públicos, conceção que esteve na origem do Direito Administrativo²³ de precedência francesa, carecem de um estudo monográfico. Desta nova situação deriva, em boa parte, o conjunto de reformas administrativas do organismo que se transforma num importante pivô da política administrativa do Estado liberal. Estes fatores constituem um relevante motivo para suscitar o interesse dos investigadores no conhecimento das trajetórias de desenvolvimento deste organismo do Estado na transposição da monarquia absoluta para a monarquia constitucional, realçando os padrões estáveis que se reproduzem ao longo do tempo e, simultaneamente, salientando o sentido do movimento das mudanças políticas. A conciliação da abordagem histórico-política de Pedro Tavares de Almeida com a abordagem *jus*-institucionalista explorada, nomeadamente, por Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia e António Manuel Hespanha, parece-nos fundamental para entender o processo político de consagração do Conselho de Estado e da figura do Conselheiro dentro da organização dos poderes na Monarquia Constitucional Portuguesa, especificamente.

De igual modo, em Espanha dispomos de vasta bibliografia sobre a evolução das estruturas administrativas do Estado numa perspetiva global²⁴ e do Conselho de Estado no Antigo Regime em particular, na vertente jurídica, política e histórica do organismo²⁵, complementados por estudos prosopográficos dos Conselheiros²⁶. Todos os estudos realçam os aspetos da criação do sistema polissinodal sustentado no sistema de governo

²³ Este ramo do Direito apoia-se na noção de interesse público - direito que regula as relações entre o Estado e os cidadãos -, uma ideia que ordena e legitima toda a ação estatal e administrativa. Daqui decorre a génese e desenvolvimento da justiça administrativa reportada ao Conselho de Estado no século XIX. Podemos adiantar que o Direito Administrativo, no longo e atribulado século XIX, é um ramo do direito da competência do poder executivo, como veremos. Cfr., entre outros, Maria Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998), *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa: Fundação Luso-Americana.

²⁴ Nomeadamente as sínteses analíticas de José António Maravall (1972). *Estado Moderno y Mentalidad Social*, 2 vols., Madrid: Revista de Occidente; Idem (1989), *Poder, Honor y Elites en el Siglo XVII*. Madrid: Siglo XXI; Idem (1995), *Teoría española del Estado en el siglo XVII*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

²⁵ J. M. Cordero Torres (1945). *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos; José António Maravall (1972). *Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII)*, Madrid: Revista de Occidente; Feliciano Barrios (1999). *El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521-1812)*, Madrid: Genèric (1ª edição 1984).

²⁶ Janine Fayard e Rufina Rodríguez Sanz, (1982), *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.

por conselhos centrais e territoriais das «Espanhas» e a fase do sistema de governo por validos e juntas (século XVII), apontando as principais características diferenciadoras. No constitucionalismo espanhol, o organismo segue um destino diferente do modelo francês que, de algum modo, em certos aspetos o inspirou. Na Constituição de Cádiz (1812), o Conselho de Estado é um órgão de controlo do poder do monarca, e em 1834, surge com a designação de Conselho Real de Espanha e Índias, transformando-se num órgão essencialmente consultivo, mas este não será o fim último do instituto no século XIX, condicionado pelas vicissitudes derivadas da alteração de regime político, conforme adiante veremos. No país vizinho o percurso do Conselho de Estado, ao longo do Estado constitucional de Oitocentos, suscitou o interesse de *ius*-historiadores, das áreas do direito em geral e do direito administrativo em particular, dando lugar a vertentes de análise do instituto distintas, se bem que complementares. Gerardo García Álvarez realça as divergências entre o modelo de Conselho de Estado francês e o espanhol²⁷; ao mesmo tempo que Tomás de la Quadra-Salcedo e Fernández del Castillo analisam o estatuto do órgão nas constituições de Baiona e de Cádiz²⁸. Em paralelo, Carmen Losa-Contreras procede ao estudo da função consultiva do instituto²⁹, e Ricardo Gomez Rivero estuda o perfil sociopolítico dos Conselheiros de Estado³⁰. Mais recentemente, num trabalho monográfico de superior fôlego José María Martín Oviedo, ex-secretário geral do Conselho de Estado, procede a um estudo diacrónico do perfil constitucional e legal do órgão articulando-o com as conjunturas políticas³¹.

No quadro da historiografia francesa ‘do político’ e do Estado no Antigo Regime, reabilitada, mormente, por Roland Mousnier, a partir dos anos setenta do século XX, ao estudar os processos de desenvolvimento das instituições monárquicas na França do *Ancien Régime*, bem como a participação e as estratégias de promoção social da

²⁷ Gerardo García Álvarez (1996), “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904)”, *Documentación administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, nºs 244-245, pp. 89-136.

²⁸ Tomás de la Quadra-Salcedo e Fernández del Castillo, (1996), “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Baiona”, *Documentación administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, nºs 244-245, pp. 13-88.

²⁹ Carmen Losa-Contreras (2000), “La Administración Consultiva en los inicios del Estado Liberal: el funcionamiento del Consejo Real de España e Indias, sección de lo Interior (1834-1836)”, *Cuadernos de historia del derecho*, nº 7, [Ejemplar dedicado a: Homenaje a don Manuel Torres López (II)], págs. 457-472.

³⁰ Ricardo Gomez Rivero, (2005), “Miembros del Consejo de Castilla (1814-1820)”, *Anuario de Historia del Derecho español*, vol. LXXV, pp. 277-330.

³¹ José María Martín Oviedo (2012). *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid.

aristocracia nas redes do poder, podemos contar com vasta bibliografia sobre o assunto³². De outro lado, compete também salientar a contribuição de Denis Richet no processo de renovação dos estudos de instituições políticas da França moderna, um conceito que, de acordo com o autor, remete não apenas para uma rutura com a Idade Média, mas também para todo um potencial de mutações que se prolongou durante três séculos. Richet valoriza na sua análise o ‘espírito das instituições’, aquilo que define como a lógica e a coerência histórica da mudança da sociedade e do Estado³³. Simetricamente, J. Vicens Vives, em Espanha, pautou-se igualmente pela renovação historiográfica, inclusive na interpretação sociológica que faz da estrutura administrativa estatal dos séculos XVI e XVII³⁴.

No que respeita o estudo do Conselho de Estado na Época Moderna, a França é detentora de assinalável produção científica proveniente quer da escola jurídica quer da escola político-institucionalista. No primeiro caso compete destacar, antes de mais, as contribuições de autor reunidas na *La Revue Administrative*, que celebrou o primeiro bicentenário do Conselho de Estado francês (1999) com um encontro científico liderado por juristas, de que resultou a edição de dois números que reúne as contribuições dos vários intervenientes³⁵. Do conjunto das contribuições científicas aí reunidas destacamos

³² Roland Mousnier *et al.* (1970), *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris: PUF; Idem, (1988), *Le Conseil du roi aux XIV^e, XV^e et XVI^e siècles, nouvelles recherches, suivies d'arrêts et de procès-verbaux du Conseil*, Paris; Idem (1974). *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598- 1789*. 2 Vols., Paris: PUF ; Idem (1969). *Les Hiérarchies sociales de 1450 à nos jours*, Paris: PUF ; Idem (1971). *La vénalité des offices en France sous Henry IV et Louis XIII*. Paris: PUF.

³³ Denis Richet (1992), *La France moderne: l'esprit des institutions*, Paris : Flammarion (1^a edição 1973). Para o caso português, na perspetiva da cultura jurídica, aprofundando as ideias políticas, as instituições e o corpo de oficiais, ver por todos António Pedro Barbas-Homem (2006), *O Espírito das Instituições. Um estudo de História do Estado*, Coimbra: Almedina.

³⁴ J. Vicens Vives (1971), “La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII”, *Lo Stato moderno*, vol. I, E. Rotelli e P. Schiera (ed.), Dal Medio Evo all età moderna, Il Mulino, Bolonha, pp. 221-240.

³⁵ *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. Ite centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État* (16 juin 1999), Paris: PUF, 1998 e um número dedicado ao estudo comparado do caso francês e italiano: *Journées d'Études Internationales. Rome. Ite centenaire du Conseil d'État*, 27 e 28 d'octobre 1995. *Les Conseils d'État Français et Italien*, Paris : PUF, 1998.

as dos *ius*-historiadores Jean-Louis Thireau³⁶ e Bruno Neveu³⁷ que procedem ao estudo das origens do Conselho de Estado francês no século XVI e ao desenvolvimento do sistema de conselhos no reinado de Luís XIV, respetivamente. Na segunda vertente, compete destacar, de entre todas, as pesquisas de Bernard Barbiche, pela análise que concebe das metamorfoses do perfil institucional do Conselho de Estado ao longo do Antigo Regime francês³⁸. Conforme vemos, também aqui os estudos dividem-se, maioritariamente, entre a vertente *ius*-historiográfica e a perspetiva político-institucionalista de análise do organismo.

No que respeita à vida do órgão no período pós-revolucionário, não obstante o desaparecimento temporário do Conselho de Estado (1789-1792), a sua refundação por Napoleão Bonaparte constitui, até aos nossos dias, o principal motor de desenvolvimento de inúmeros trabalhos que cotejámos de entre os quais destacamos a pioneira monografia de Marie-Christine Kessler³⁹, que se insere no âmbito da sociologia política das elites, e a síntese seminal de Bernard Pacteau⁴⁰. Pacteau sustenta o seu trabalho numa conceção original dado que concilia a análise das reformas legislativas do Conselho de Estado na França pós-revolucionária com o comentário de excertos de textos da época, complementada por importantes referências bibliográficas. As preocupações de B. Pacteau são, justamente, as de fundamentar a emergência do direito administrativo em França e a refundação do Conselho de Estado por Napoleão Bonaparte como a principal unidade de produção da jurisprudência administrativa. Aspetos que, de acordo com uma maioria dos autores citados, têm a melhor difusão nos países ibéricos; de modo que a compreensão do fenómeno terá que considerar, na análise da evolução do instituto, a influência e a adaptação de algumas características do modelo francês às realidades

³⁶ Jean-Louis Thireau (1999), «Le Conseil du roi au XVI siècle», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, nº 3, Paris : PUF, pp. 10-26.

³⁷ Bruno Neveu (1999), «Le conseil d'État d'en haut et des affaires étrangères sous le règne de Louis XIV », *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, Paris : PUF, 1999, pp. 57-70.

³⁸ Bernard Barbiche (2001), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris : PUF (a primeira edição é de 1999) ; Idem (1999), «Le Conseil du roi dans tous ses états. Questions de vocabulaire », *Le Conseil d'État avant le Conseil d'État, Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État, Revue Administrative*, nº 3, Paris : PUF, pp. 20-26.

³⁹ Marie-Christine Kessler (1968), *Le Conseil d'État*, Paris: Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques (Armand Colin); Idem (1986), *Les Grands Corps de l'Etat*, Paris : PUF.

⁴⁰ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'Etat et la fondation de la justice administrative française au XIX siècle*, Paris : PUF; Idem (2002), *Contentieux administratif*, Paris : PUF.

peninsulares, aspeto que constará, especificamente, no quarto capítulo do nosso trabalho de dissertação.

Por seu lado, o estabelecimento de um quadro comparativo entre os modelos de CE desenvolvidos nos três países da Europa do Sul (Portugal, Espanha e França), contribuirá, pensamos, para o esclarecimento das principais razões da sobrevivência e apropriação de um órgão com marcadas raízes medievais e modernas, no complexo quadro de desenvolvimento do constitucionalismo liberal europeu; e estas, segundo nos parece, estão ainda por determinar cabalmente, mormente no caso português⁴¹. O estudo comparativo procura justapor e colocar em paralelo os três casos, explicando os arranjos institucionais de que foi objeto ao tempo do absolutismo e do liberalismo do Estado, conferindo maior ênfase à análise deste instituto no último período.

4. Principais questões a que o estudo procura dar resposta

Num primeiro momento, consignamos o nosso trabalho ao estudo evolutivo do Conselho de Estado no âmbito das estruturas administrativas do Antigo Regime nos três países considerados (Portugal, Espanha e França). A análise crítica e comparada das transformações do organismo procurará dar resposta a duas principais questões inter-relacionadas: Que relação existe, nos três casos em análise, entre a emergência do Conselho de Estado (níveis de institucionalização - adaptação, complexidade e autonomia) e o processo de complexificação do aparelho da administração central? Que modelos de desenvolvimento de Conselho de Estado existem no Antigo Regime nos três casos em análise frente ao aparecimento de organismos como as Secretarias de Estado, os validos, as juntas e o ministeriado?

No segundo momento, que faremos incidir sobre a consagração do período constitucional liberal, impõem-se três questões fundamentais: Que motivos justificam a conservação de um organismo de Antigo Regime no contexto de aceleradas reformas políticas e constitucionais de regime? De que modo as alterações de padrões institucionais de Estado e movimentos constitucionais associados influenciam o perfil do Conselho de Estado? Finalmente, determinar o impacto da liberalização e parlamentarização dos regimes no peso político-institucional do Conselho de Estado.

⁴¹ Tenha-se em atenção, a título meramente comparativo, o conjunto de trabalhos monográficos elaborados nos três países.

5. Metodologia e fontes

Tivemos que refletir sobre os métodos de investigação mais ajustados às características da pesquisa, e sobretudo ao assunto que pretendemos estudar. A determinação do objeto de estudo condiciona a definição dos métodos de pesquisa e a subsequente técnica de recolha de dados que melhor auxiliem a compreensão do fenómeno. O estudo evolutivo do Conselho de Estado revelou-se de imediato um assunto complexo e multidisciplinar, conforme adiantámos. Deste modo, a pesquisa, desde o início, impôs o recurso a mais do que um método de investigação qualitativo. De forma sintética podemos dizer que a estratégia metodológica assentou na utilização conjunta e simultânea de métodos e técnicas de investigação distintos mas complementares: em primeiro lugar, o método lógico-indutivo, que proporcionou a recolha empírica de material heterogéneo, de suporte bibliográfico e documental, sobre o processo de institucionalização e as adaptações do Conselho de Estado (dados políticos, institucionais, regimentos, leis orgânicas, estatutos constitucionais). Este material empírico esteve na base das hipóteses explicativas produzidas através de inferências dedutivas verificáveis sobre a evolução deste organismo (método hipotético-dedutivo), quer na Época Moderna, quer no constitucionalismo liberal, bem como contribuiu para o aprimoramento de ideias sobre os vários aspetos relativos ao assunto estudado.

De igual modo, o método da ciência política comparada e do institucionalismo histórico comparado, aplicado ao estudo dos dois períodos em análise e da respetiva fase de transição, permitiu vislumbrar os principais momentos conjunturais que condicionam o perfil da atividade do instituto, assim como destacar as características comuns e diferenciadoras nos casos singulares estudados.

Deste modo, concebido o tema da pesquisa e as principais questões que o norteiam prosseguiu-se na leitura crítica de bibliografia da especialidade (livros e artigos científicos, artigos em dicionários), de modo a tomar conhecimento dos mais variados aspetos e perspetivas analíticas do tema em estudo, complementando-o com a compulsa as informações precisas e dados empíricos sobre as questões enunciadas, mormente em regimentos e leis orgânicas.

Posteriormente, recorreremos ao método comparativo, processo que implica um conjunto de operações que se articulam de forma diferenciada consoante as orientações metodológicas subjacentes. Procuramos identificar as principais dimensões implícitas

nesse processo metodológico, sem ter em conta uma baliza rígida entre as diferentes opções teórico-metodológicas⁴².

Neste quadro, haverá que salientar a perspectiva de análise subjacente a todo o trabalho que radica na política comparada, campo metodológico que constitui uma modalidade partilhada pela ciência política e a história política, fortemente marcado pela complexidade, uma vez que combina um modo específico de analisar o objeto de estudo – o Conselho de Estado no constitucionalismo moderno –, com a escolha de um campo múltiplo de observação – considerando para o efeito o constitucionalismo português, espanhol e francês no século XIX. Para tal tivemos que considerar inicialmente o processo de instauração, consagração e transformação do modelo liberal de Estado no constitucionalismo dos três países, numa relação paralela, comparada e síncrona, com profundas mudanças e riquíssimas transformações políticas que condicionam o perfil político e institucional do Conselho de Estado.

Um aspeto que merece especial ponderação do politólogo, quando faz uso do método comparativo, respeita aos critérios que justificam a seleção dos casos singulares. A escolha dos países encontra-se vinculada à contiguidade geográfica e à reconhecida aproximação político-cultural inter-casos, haja em vista a problemática geral do trabalho – o estudo do Conselho de Estado enquanto instituição do Estado no Antigo Regime e no constitucionalismo liberal –, e aos métodos escolhidos para o seu estudo no tempo longo (séculos XVI-XIX) e no espaço (Portugal, Espanha e França). Por conseguinte, consideramos fundamental inserir, num âmbito histórico-geográfico, e sob a perspectiva da ciência política institucional comparada, o estudo deste organismo, considerando para o efeito os casos de Portugal, Espanha e França, países da Europa do Sul que, apesar de conhecerem destinos políticos diversos (eventos, decisões e modelos institucionais), mantiveram, ao longo dos períodos históricos considerados, relações político-culturais próximas que, nalguns aspetos, ficaram marcadas por importantes interinfluências e aproximações. Por conseguinte, consideramos que os casos selecionados permitem uma análise qualitativa dos processos políticos de desenvolvimento do Estado e do Conselho de Estado e dos ritmos político-constitucionais do órgão, designadamente na transição do Antigo Regime para o Liberalismo.

⁴² As diferentes perspectivas do método comparativo, nomeadamente de autores clássicos como Augusto Comte, Émile Durkheim e Max Weber, podem ver-se em Giovanni Sartori e Leonardo Morlino (1999), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial.

Finalmente, e no que à metodologia de trabalho diz respeito, uma última nota. No capítulo V, o estudo empírico da atividade do Conselho de Estado em Portugal (1820-1910) sustentado na leitura original das atas das reuniões do órgão, a análise a que procedemos assenta em pressupostos metodológicos e teóricos provenientes da crítica social, afastando, intencionalmente, as concepções provenientes da crítica ideológica, de raiz marxista, e da crítica pós-moderna, por se ajustarem melhor à análise do discurso numa perspetiva sociolinguística, que, por ora, não nos interessa observar⁴³.

Neste contexto, tomámos como referente, na análise a que procedemos das formulações discursivas dos Conselheiros de Estado, as reflexões de Michel Foucault que, primeiramente, definiu e enunciou os critérios para o seu estudo⁴⁴. Deste modo, a leitura e a análise dos pareceres dos Conselheiros de Estado que realizamos no capítulo V (pontos 5.2. e 5.3.) parte da concepção foucaultiana do poder, assente na relação entre dizer/fazer e saber/poder⁴⁵. Para Foucault, todo o discurso admite a dispersão, na medida em que é constituído por elementos que não estão ligados por nenhum princípio de unidade *a priori*. Deste modo, Michel Foucault reporta à análise do discurso e das fórmulas discursivas a explicação dessa dispersão, procurando determinar as regras de formação que regem a construção dos discursos enquanto lugares de poder, identificando quem tem direito de mandar e agir. Tal como salienta, “O exercício do poder cria perpetuamente saber e, inversamente, o saber acarreta efeitos de poder”⁴⁶.

O exame crítico das atas das reuniões do Conselho de Estado em Portugal partiu desta perspetiva de análise foucaultiana, como adiante veremos.

No que respeita as fontes, compete destacar, em primeiro lugar, as fontes de informação científica especializadas - artigos em revistas e livros de diferentes áreas do conhecimento -, que foram de inestimável relevo na recolha de dados empíricos sobre os vários aspetos do desenvolvimento do Conselho de Estado (em cada caso singular) ao

⁴³ Sobre as diferenças essenciais entre as correntes referidas de análise do discurso, ver por todos, Conceição Nogueira (2001), “A análise do discurso”, in L. Almeida e E. Fernandes (eds.), *Métodos e técnicas de avaliação: novos contributos para a prática e investigação*, Braga: CEE, sobretudo pp. 2-16.

⁴⁴ Michel Foucault (1970), *L'ordre du Discours*, Paris: Gallimard (lição inaugural no Collège de France); Idem (2000), *As palavras e as coisas. Uma Arqueologia das Ciências Humanas*, S. Paulo: Martins Fontes; e Idem (2005), *Arqueologia do Saber*, Lisboa: Almedina.

⁴⁵ Michel Foucault concebe as formulações discursivas não em termos de ideologia, noção historicamente marcada pela influência da Escola Marxista e o conflito de classes, mas em termos da rede de relações em que os indivíduos estão envolvidos.

⁴⁶ Michel Foucault (2005), *A Arqueologia do Saber*, p. 233.

longo dos dois ciclos políticos consignados, assim como das diversas posições acerca do problema em estudo. Neste âmbito tivemos a preocupação de consultar o trabalho de todos aqueles que escreveram sobre o tema e que merecem o nosso maior reconhecimento, procurando analisar as diferentes perspectivas – politológica, histórica, institucional e jurídica –, com vista à construção de uma visão político-estrutural que aclare as unidades padrão. Em paralelo, foram igualmente compulsadas e analisadas pormenorizadamente as principais fontes legislativas (regimentos, textos constitucionais e leis orgânicas, nomeadamente).

Quanto ao eixo empírico *stricto sensu*, desde cedo compreendemos que faria todo o sentido proceder a uma auscultação da atividade do Conselho de Estado durante a Monarquia Constitucional em Portugal, tanto mais que constituí um período-chave na configuração do instituto na Época Contemporânea. Para tal procedemos, pela primeira vez, à leitura crítica e exaustiva da totalidade das atas das reuniões do Conselho de Estado, que foi devidamente articulada com a consulta dos Diários de Governo, dos Diários das Cortes Gerais e os principais documentos legislativos (regulamentos e leis orgânicas) que determinam as funções e competências do instituto, para além, evidentemente, dos textos constitucionais que prefiguram no organograma governativo o papel do instituto.

6. Estrutura da dissertação

Este trabalho de dissertação de doutoramento ocupa-se, conforme adiantámos, de dois períodos historicamente definidos, o Antigo Regime e o Estado Liberal oitocentista.

O primeiro desses momentos é estudado no primeiro capítulo, começando com a problematização concetual de “Absolutismo” e de “Estado moderno”, a partir das aporções críticas da literatura da especialidade, prosseguindo com a análise comparada do perfil do Conselho de Estado nos três casos singulares em análise.

Principiamos com a abordagem do caso português realçando a fase genésica, a orgânica e as atribuições do órgão no seio dos organismos da corte, passando pelas alterações devidas à União Dual, e, posteriormente, a esta, quando o CE vem a conhecer uma fase de afirmação temporária, a que se seguem conjunturas mais ou menos críticas que colocam em causa a supremacia do instituto na estrutura hierárquica dos órgãos da governação. Segue-se o estudo comparado do processo de desenvolvimento no Antigo

Regime do modelo de Conselho de Estado francófono, no contexto político de consagração institucional do sistema de conselhos de governação e conselhos de justiça e administração. Concluimos o primeiro capítulo com a abordagem do percurso evolutivo do Conselho de Estado espanhol, no contexto de desenvolvimento do modelo polissinodal de conselhos de governação e conselhos territoriais hispânicos; modelo que se vai ajustando ao processo de estruturação da administração reinícola da Monarquia Hispânica, em função das incorporações territoriais e das heranças dinásticas. Deste modo, no primeiro capítulo efetuámos uma análise dos três casos na Época Moderna, na vertente do institucionalismo histórico e político comparados, visando a determinação empírica das tendências dominantes (modelos) de CE nos três países, realçando os momentos de formação institucional e de mudança ou adaptação em conjunturas críticas.

O segundo capítulo é, específica e intencionalmente, dedicado a uma abordagem problematizante do Liberalismo, visto como forma de Estado e como forma de Governo, visando compreender e explicar as principais características do sistema político e administrativo liberal, mormente no que concerne o processo de implementação das estruturas do Estado liberal e os sistemas políticos por ele engendrados, considerando nomeadamente a organização dos poderes e o incremento da especialização das estruturas governativas em termos gerais.

O terceiro capítulo tem a cadência de três andamentos, usando uma terminologia musical. Reportando o primeiro à explicação e análise do movimento político e constitucional francófono ao longo do século XIX, o segundo ao caso espanhol e o terceiro ao caso português. A justificação da escolha da sequência de exposição dos casos assenta na relação existente entre movimento revolucionário liberal e movimento político-constitucional, em que a França se destaca como precursora, seguida da Espanha. Para os casos estudados, consideramos igualmente a questão da relação entre movimento liberal (fações políticas e projetos de regime) e o movimento do constitucionalismo clássico, assinalando o respetivo impacto nas formas de Estado e de Governo, procedendo a uma abordagem paralela dos três casos singulares em apreço. Este ponto segue *pari passu* a historicidade do tempo político, institucional e jurídico, salientando a relação entre regimes políticos e movimentos constitucionais, aprontando terreno para o quarto capítulo que dedicamos exclusivamente à análise explicativa das principais conjunturas de mudança do papel político, administrativo e jurídico do órgão. No quarto capítulo, como esperado, vislumbramos a refundação política e jurídica do Conselho de Estado,

desde os alvares do movimento liberal a finais do século XIX, procurando realçar a capacidade de adaptação e sobrevivência do órgão, primeiro na transição da monarquia absoluta para a monarquia constitucional, e seguidamente desta para o regime parlamentar (ou republicano). Deste modo, intentamos examinar as metamorfoses estatutárias concebidas nas leis fundamentais e orgânicas de cada um dos Estados, por forma a determinar os principais movimentos políticos e constitucionais que determinam alterações do perfil do órgão ao longo do século XIX, considerando para tal três principais momentos (atendendo ao complexo feixe de transformações políticas e constitucionais do instituto): o primeiro fôlego liberal, o tempo das reformas orgânicas: das hesitações de crescimento e à institucionalização, e finalmente mudança na continuidade (crise do liberalismo). Este é o momento onde procuramos explicar, de forma analítica e organizada, a evolução dos perfis político-constitucionais do órgão no sistema liberal emergente articulando-a com as correntes políticas e ideológicas conjunturais dominantes. Este movimento analítico dos três casos segue o trilho da paulatina diminuição do peso político do Conselho de Estado (com referência ao padrão histórico anteriormente tido), em função da crescente liberalização e parlamentarização de regime.

O quinto capítulo veicula o estudo empírico do perfil evolutivo do Conselho de Estado no Portugal oitocentista, a partir das respetivas fontes primárias – as atas das reuniões do Conselho de Estado. Assim, toma-se como referente da atividade paradigmática do órgão no nosso País três momentos conjunturais concretos e refletidamente escolhidos por nós, depois de efetuarmos uma explicação global dos principais atributos do órgão expressos na fonte. Este capítulo constitui o fecho deste trabalho de dissertação, pretendendo com ele facultar a compreensão das dinâmicas empíricas de atuação do órgão quando chamado a pronunciar-se em conjunturas críticas. Trata-se de um capítulo demonstrativo da importância relativa atribuída ao órgão na dinâmica governativa. Vislumba-se, desta ‘janela’, o espectro da função política e administrativa do órgão no século XIX português.

No final de cada um dos primeiros quatro capítulos procedemos a um balanço comparado dos casos em estudo, relacionando duas dimensões de análise: macro e micro.

É tempo de fechar. O Conselho de Estado, tendo atravessado um longo período de efervescência política e social no Antigo Regime e no Liberalismo político europeu, mas também resistindo à fase de transição de um regime a outro, parece ter desfrutado,

inesperadamente, de um prestígio e uma influência política que urge comprovar. Esperemos que este trabalho de tese dê o seu melhor contributo para tal desígnio.

Capítulo I. O Antigo Regime político: tradição e novidade

1.1. Do conceito à realidade

“When we trace a genealogy of a concept, we uncover the different ways in which it was been used in earlier times. We thereby equip ourselves with a means of reflecting critically on how it is currently understood.” Quentin Skinner, 2009: 325.

Oscilando entre as denominações consagradas de “Antigo” Regime” e de “período “moderno”, o “absolutismo” desponta e reporta a uma forma de Estado (ou proto-estatal) desenvolvida entre os séculos XVI e XVIII.

Um modelo de Estado que se apresenta como novo e por isso “moderno” para os homens da Renascença, e como “antigo” para os tempos pós-revolucionários de Oitocentos⁴⁷. Duas ideias opostas que se sobrepõem na designação do mesmo tempo histórico tomando em consideração as experiências político-institucionais *tout court*. A questão da origem e desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente Europeu foi debatida pela literatura política e a historiografia da segunda metade do século XIX e do século XX. Os intelectuais alemães, mormente Karl Max e Max Weber, ao analisarem as formas de organização do poder instituído e os fundamentos sociais do Estado, reconduzem o Estado moderno ao Estado liberal emergente da sociedade capitalista de Oitocentos, enquanto construção histórica⁴⁸.

Com efeito, por meados do século XIX, da designação de “Época moderna” transitou-se, por indução da teoria social marxista, para a ideia de “modernidade”, remetendo esta ao desenvolvimento de formas de produção capitalistas nas quais o Estado surge como única entidade *supraestrutural*, uma expressão atualmente datada. Nos alvares do século XX, Max Weber complementa o perfil concetual do termo “Estado moderno”, quando define as formas e modalidades de poder instituído - carismático, tradicional e legal-racional -, reportando o último tipo para o paradigma de Estado moderno (entidade detentora exclusiva do poder de coerção) que, do seu ponto de vista, só encontra a plena realização por finais do século XVIII⁴⁹.

⁴⁷ Alberto Tenenti (2000), *La Edad Moderna: siglos XVI-XVIII*, Barcelona: Editorial Critica.

⁴⁸ Thomas Fleiner-Gerster (2006), *Teoria Geral do Estado*, S. Paulo: Martins Fontes.

⁴⁹ Max Weber (2012), “*La política como vocación*”, in Raymond Aron (intr.), *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 81-176.

Hoje, como no passado, não existe consenso entre os estudiosos do Estado (historiadores, *iuris*-historiadores, politólogos, sociólogos), sobre a origem, desenvolvimento e consolidação do “Estado moderno”, ou o que alguns designam de “monarquia absoluta” ou “monarquia territorial moderna”. A ausência de unanimidade e consenso verifica-se quer quanto ao tempo quer quanto ao espaço em que ocorreu o processo genésico do Estado, denominado de “moderno”.

Parece poder concluir-se que, atualmente, uma maioria alargada dos estudiosos considera que o surgimento do “Estado moderno” terá ocorrido nos alvares do século XVI⁵⁰. Ainda assim, os restantes dividem-se entre os que reportam o seu aparecimento ao século XVII⁵¹ e os que o antecipam para o último quartel do século XIII em determinados Estados europeus⁵².

De outro lado, devemos igualmente interrogar-nos sobre o conceito de “absolutismo”, um rótulo que tradicionalmente se apresenta como muito cómodo para explicar o mosaico de transformações políticas e institucionais nas monarquias europeias ao longo do período referido, tanto mais que o termo pretende classificar um tempo suficientemente longo para ser tomado como um todo homogéneo e coerente.

No que respeita a historiografia do “absolutismo”, o artigo conjunto de Roland Mousnier e Fritz Hartung (1955), intitulado: “Quelques problemes concernant la monarchie absolue”, suscitou uma reação no meio historiográfico de então tomado de excessivos laivos de nacionalismo⁵³, e veio a traduzir-se num propulsor da renovação das perspetivas de análise de uma larga maioria dos temas da designada História Moderna.

⁵⁰ J. Vicens Vives, nos anos 60 do século XX, defende a ideia de que a origem do Estado reporta ao Renascimento, emergindo como consequência dos conflitos internacionais que opõem as monarquias ocidentais europeias, mormente os Estados da Reforma aos Estados tradicionais católicos. Cfr. J. Vicens Vives *cit. in* António Manuel Hespanha (1984a), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime. Colectânea de textos*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 201-230. Nesta mesma linha, e mais recente, cfr. S. E. Finer (2005), “A recriação do Estado na Europa”, in *A História do Governo*, vol. III, *Impérios, Monarquias e o Estado Moderno*, Mem Martins: Europa-América, pp. 1209-1400.

⁵¹ António Manuel Hespanha (1994), *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político em Portugal - Séc. XVII*, Coimbra: Almedina.

⁵² Cfr., sobretudo, o balanço relativo ao projeto internacional dedicado à génese medieval do Estado moderno lançado no ano de 1989, de que resultou, entre outros, Wim Blockmans e Jean-Philippe Genet (1993), *Visions sur le développement des états européens: théories et historiographies de l'état moderne: actes du colloque*, Roma.

⁵³ Que tomava o processo de construção das monarquias absolutas, no século XVI, como uma forma acabada de autonomia “nacional”. Cfr. Roland Mousnier e Fritz Hartung (1955), “Quelques problemes concernant la monarchie absolue”, *Comitato internazionale die Scienze storiche*, X Congresso di Roma. Relazioni vol. IV, Florença, pp. 1-56.

Mousnier e Hartung, na esteira da corrente interpretativa marxista que enfatiza a fratura feudalismo-capitalismo, salientam o limitado alcance da monarquia dita “absoluta” por efeito da manutenção do direito consuetudinário e da precaridade dos meios técnicos ao dispor da monarquia⁵⁴.

Um ano mais tarde (1956), Federico Chabod, consciente das dificuldades contextuais equacionadas pelo uso ideológico de concepções conotados ao “absolutismo” lança, no âmbito dos colóquios do Centro da Renascença por ele organizados, a pertinente questão: “Y-a-t-il un Etat de la Renaissance?”, problematizando a utilização retroprojetada do conceito de “Estado” para uma maioria das unidades políticas europeias dos séculos XVI⁵⁵. Chabod estudou o Império de Carlos V a partir de uma perspectiva italiana, considerando que as condições políticas e institucionais da Itália espanhola, especialmente do Estado de Milão, apresentam um carácter mais centralizador, quer nos procedimentos burocráticos, quer diplomáticos e militares, se comparadas com as de algumas monarquias europeias. Chabod analisa a Renascença como um fenómeno político, referindo-se ao processo de desenvolvimento das estruturas de autoridade e de poder desde finais da Idade Média, sublinhando que as transformações internas da Monarquia Hispânica (crescimento burocrático, desenvolvimento dos órgãos da corte e do Governo) decorrem em paralelo à subsistência de leis e instituições anteriores nos reinos, condados, ducados e demais territórios sob a égide de Carlos V. De outro lado, salienta que em quase todas as restantes partes do império (reinos, condados, ducados, territórios imperiais), continuam a subsistir as leis e instituições anteriores. Deste modo, Chabod realça a importância da observação das *nuances* existentes entre tradição e novidade no processo evolutivo das instituições estatais na Renascença europeia⁵⁶.

⁵⁴ Roland Mousnier e Fritz Hartung (1955), “Quelques problèmes concernant la monarchie absolue.”, in *Relazioni del X congresso internazionale de scienze storiche*, vol. 1, Florence, pp. 1-55.

⁵⁵ A síntese analítica de Alan Tollon parte da questão colocada por Federico Chabod para analisar a preponderância das mudanças na continuidade da cena política europeia do século XVI. Cfr. Alan Tollon (2013), *L'Europe de la Renaissance*, Paris: PUF, para o caso italiano cfr. Andrea Gamberini e Isabella Lazzarini (2012), *The Italian Renaissance State*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁵⁶ Federico Chabod (1958), “Y-a-t-il un État de la Renaissance?”, *Actes du Colloque sur la Renaissance. Société d'histoire moderne (Sorbonne, 30 Jun-1 July, 1956)*, Paris: J. Vrin, pp. 57-78. Sobre as origens medievais do Estado moderno ver por todos Joseph Reese Stryer (1970), *On the Medieval origins of Modern State*, Princeton University Press; Bernard Guenée (1971), “Y a-t-il un État des XIVe et XVe siècles?”, *Annales E.S.C.*, XXVI, pp. 399-406.

Mais recentemente, Richard Bonney, num ensaio intitulado: “Que sais je sur l’absolutisme”, colocou a questão “Absolutism: What’s in a name?”⁵⁷ (mormente em relação ao ‘clássico’ exemplo francês), salientando que, tradicionalmente, duas principais correntes podem destacar-se na análise deste caso. A perspectiva dos que consideram que a monarquia absoluta e o hodierno sistema de governação francês conheceram um período de afirmação triunfal no século XVI⁵⁸, mormente durante o reinado de Francisco I (1515-1547)⁵⁹; e a corrente dos que presumem a sua emergência no reinado de Luís XIV⁶⁰; situando dentro desta perspectiva os que consideram o período precedente o tempo das “monarquias de contrato”⁶¹, situação que, no exemplo francês, segundo o autor, reporta até pelo menos o reinado de Luís XIII. Estas escolas são igualmente representativas de duas perspectivas de análise distintas: uma representa a visão do centro e a outra a visão das periferias.

De outro lado, o pensamento político tardo-medieval e da Renascença sobre a teoria da monarquia, pressupõe, na tradição aristotélica, a existência de conselhos no apoio à decisão política, como forma de prevenir a tirania⁶². O rei não podia reinar de acordo com a sua única vontade e, do mesmo modo, sem o consentimento dos súbditos

⁵⁷ Richard Bonney (1987), “Absolutism: What’s in a name?”, *French History*, University Oxford Press, Vol. 1, nº 1, pp. 93-94.

⁵⁸ Georges Pagès (1946), *La monarchie d’Ancien Régime en France*, Paris.

⁵⁹ Roger Doucet (1948), *Les institutions de la France au XVIe siècle*, Paris.

⁶⁰ Henri Prentout (1925), *Les Etats généraux de Normandie*, Caen.

⁶¹ Durante a Época Moderna assiste-se a uma progressiva diminuição da influência das instituições representativas por efeito da centralização do processo de decisão política que, tendencialmente, compete a órgãos da administração central *strictu sensu*. Para o papel das instituições representativas, conquanto assembleias ‘nacionais’ de consulta ao longo do período da Renascença, ver por todos John Russel Major (1960), *Representative institutions in Renaissance France (1421-1559)*, Madison e Idem (1980), *Representative government institutions in Early Modern France*, Londres. Sobre as causas da diminuição do respetivo papel político-consultivo no contexto da construção do Estado moderno, cfr. Edgar Kiser e April Linton (2002), “The Hinges of History: State-Making and Revolt in Early Modern France”, *American Sociological Review*, Vol. 67, Nº 6 (Dec.), pp. 889-910.

⁶² O jurista e humanista Claude de Seyssel que redigiu *La grande monarchie de France*, em 1519, defende a ideia de que o bom monarca aceita três freios que condicionam o exercício da respetiva autoridade: a religião, a justiça e a política. Cfr. M. P. Bourdon (1908), «“La grand Monarchie de France” de Claude de Seyssel et sa traduction en italien», in *Mélanges d’archéologie et d’histoire*, tome 28, pp. 3-29. [Em linha]. Disponível em: www.persee.fr/doc/mefr_0223-4874_1908_num_28_1_6968.

(Cortes Peninsulares e Parlamento de Paris e Estados Gerais em França), condição que garante o bom governo da *res publica*⁶³.

Atualmente predomina a corrente que aponta para as debilidades do processo de centralização, não descurando as continuidades com o período antecedente desmontado a teoria político-jurídica da soberania absoluta dominante desde o século XIX até meados do século XX, mormente entre os *ius*-historiadores. Dos anos 80 aos dias de hoje, a tónica tem sido colocada na análise dos servidores do Estado, na pluralidade e composição social dos corpos políticos assim como nas estratégias dos órgãos do poder central, articulando-as com os demais poderes (senhorial e local), na perspectiva de justificar os principais factores que originam a dispersão estrutural do poder⁶⁴. Com efeito, a perspectiva social das instituições evidencia o teor das relações estabelecidas entre os órgãos do poder (resistência, conflito ou pacto), bem assim como as dependências múltiplas do soberano. A análise hodierna da teoria corporativa da realeza supõe a existência de diferentes corpos sociais e políticos (forças centrífugas) que impedem a realização concreta da comumente designada “monarquia absoluta”.

Num balanço historiográfico Fanny Cosandey e Robert Descimon cotejam a noção de “absolutismo” com a respetiva fragilidade de realização nos séculos XVI-XVII, apontando os limites sociais (costumes), institucionais (corporações), jurídicos (lei natural e lei divina, leis fundamentais que limitam o exercício do poder régio) e materiais (a debilidade da malha administrativa)⁶⁵.

Por conseguinte, haverá que distinguir a teoria política do Estado monárquico absoluto do exercício limitado do poder régio, aquilo que alguns estudiosos designam de

⁶³ Do ponto de vista da doutrina política, a ideia de comando sobre homens e um território é de uso comum por todo o Ocidente no século XVI. Kenneth Pennington (1993), *The Prince and the Law, 1200-1600: Sovereignty and Rights in the Western Legal Traditions*, Berkeley: University California Press.

⁶⁴ Alguns dos principais balanços historiográficos sobre o assunto podem ver-se em: Pedro Cardim (1998), *Centralização Política e Estado na recente historiografia sobre o Portugal do Antigo Regime, Separata, Nação e Defesa*, IDN, nº 97; Jean-Frédéric Schaub (1996), «Le Temps et l'État: vers un nouveau régime historiographique de l'Ancien Régime français», *Quaderni Fiorentini, Per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 25, Milão, 1996, pp. 127-181 e Alain Guery (2001), «Versailles, le phantasme de l'absolutisme (note critique)», *Annales ESC*, mars-avril, p. 507-517.

⁶⁵ Fanny Cosandey e Robert Descimon (2002), *L'absolutism en France. Histoire et Historiographie*, Paris: Seuil.

“absolutismo limitado”⁶⁶. Dito de outro modo, a literatura da especialidade realça a necessidade de distinguir “absolutismo teórico” e “absolutismo prático”⁶⁷.

Esta tem sido a posição partilhada por uma maioria dos atuais estudiosos (nacionais e estrangeiros) das construções políticas dos séculos XVI a XVIII, que procedem à análise empírica do desenvolvimento das estruturas estatais, atendendo às respetivas mutações mais ou menos violentas⁶⁸. A natureza política do “absolutismo” (processo de centralização do poder régio) surge como um fenómeno estrutural que emerge no movimento Renascença do século XVI e desenvolve-se nos séculos seguintes, contrapondo-se ao feudalismo ocidental medievo caracterizado pela excessiva fragmentação do poder. Numa perspetiva global, poderíamos consignar o “absolutismo” a um período genésico na Renascença, a consolidação no século XVII e a respetiva transformação na Época das Luzes.

Deste modo, os estudos mais recentes realçam a importância dos aspetos limitados e não absolutos do Estado, salientando a existência do regime corporativo, marcado pela conservação de uma multiplicidade de corpos políticos e a supremacia do Direito e do costume em relação ao poder. Daí depreendem a supressão lenta das resistentes estruturas feudais, patente, nomeadamente, na dinâmica das relações de poder entre o Rei e a aristocracia laica e eclesiástica, no hesitante aparelho administrativo fiscal e militar, na sacralização da monarquia (direito divino dos reis), na afirmação lenta e progressiva do contratualismo absolutista e, *the last but not the least*, no surto da economia capitalista associada ao movimento das construções coloniais. Estes são, porventura, os principais vetores da emergência do modelo de monarquia absoluta a que anteriormente nos referimos. No complexo e lento processo de centralização do poder na monarquia, verificamos que o resultado é, nos três países em análise, a aplicação imperfeita do modelo teórico de Estado moderno desenvolvido nos séculos XVI e XVII⁶⁹. A

⁶⁶ Neithard Bulst, Robert Descimon e Alain Guerreau (1996), *L'Etat ou le roi. Les fondations de la modernité monarchique en France, 14^{ème}-17^{ème} siècles*, Paris : Maison des Sciences de L'Homme.

⁶⁷ Fanny Cosandey (2008), «L'absolutisme : un concept irremplaçable», in *L'absolutisme: un concept irremplaçable. Un mise au point franco-allemand*, Lottar Shilling (dir.), München: R. Oldenbourg Verlag, pp. 33-51.

⁶⁸ A historiografia de origem francófona tem um ascendente nesta trajetória. Sobre o assunto cfr., nomeadamente, Fanny Cosandey e Robert Descimon (2002), *L'absolutism en France*.

⁶⁹ Sobre a teoria política ver, nomeadamente, Quentin Skinner (1997), *The foundations of Modern Political Thought*, Londres: Cambridge University Press; Idem (2009), “A genealogy of Modern State”, *British Academy*, pp. 325-370; para o período antecedente cfr. Janet Coleman (2000),

historiografia política do absolutismo reforça esta ideia de que há que distinguir a noção de absolutismo das práticas de poder, visto que, não obstante se verificar um esforço do poder monárquico, subsistem limites de autoridade⁷⁰.

Neste contexto, politólogos, historiadores e sociólogos, desde a segunda metade do século XX, avançaram com diferentes perspetivas de análise da questão da génese e desenvolvimento das estruturas políticas do Estado moderno no Ocidente Europeu. Para alguns o desenvolvimento das instituições e processos políticos modernos é um efeito do crescimento do aparelho burocrático (mormente fiscal), e este constituiu, desde o século XVI, um dos principais meios de afirmação do poder régio. Este sistema de governo pugna por uma subtração dos poderes concorrenciais da monarquia (aristocracia laica e eclesiástica e comunidades urbanas), nivelando todos os corpos sociais pelo imposto regular e permanente. Nesta perspetiva devemos encaixar o desenvolvimento do aparelho burocrático do Estado e a questão da centralização do poder em torno do Conselho de Estado (Conselho do Rei) e, posteriormente, do monarca, como um dos principais indícios da afirmação do poder central da monarquia⁷¹.

Por seu lado, para uma maioria dos especialistas do Estado, a guerra exerceu um papel insofismável nas dinâmicas de centralização do poder monárquico, levando à criação de ofícios e instituições autónomos e coesos, com superior capacidade de coerção, que ajudaram a definir as estruturas estatais hodiernas⁷².

No nosso país, sobre a construção do Estado ‘absoluto’, enquanto processo de institucionalização da soberania do poder da coroa, vários especialistas se têm debruçado

A History of Political Thought: From the Middle Ages to the Renaissance, Oxford: Blackwell Editions.

⁷⁰ Neithard Bulst, Robert Descimon e Alain Guerreau (1996), *L’Etat ou le roi. Les fondations de la modernité monarchique en France, 14^{ème}-17^{ème} siècles*, Paris : Maison des Sciences de L’Homme.

⁷¹ Roland Mousnier (1974), *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598- 1789*. 2 Vols., Paris: PUF.

⁷² Sirvam de exemplo, as teses dos historiadores politólogos Roland Mousnier, S.E. Finer, Jöel Cornette e Philippe Contamine, e a tese do sociólogo Charles Tilly, quanto ao papel das guerras nacionais e interestaduais no desenvolvimento do absolutismo. Roland Mousnier (2005), “La guerre et l’État, in *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, II, parte, Paris: PUF (1^a ed. 1976); S. E. Finer (2005), *A História do Governo*, vol. III. *Impérios, Monarquias e o Estado Moderno*, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 1251-1277; Chales Tilly (1990), *Coersion, Capital and European State: AD 990-1992*, Cambridge: Blackwell Publishers; Jöel Cornette (2000), *Le Roi de guerre. Essai sur la souveraineté dans la France du Grand Siècle*, Paris : Payot (a 1^a edição 1993) e Philippe Contamine (1998), « Introduction », in Idem (dir.), *Guerre et concurrence entre les États européens du XIV^e au XVIII^e siècle*, Paris: PUF, pp. 1-8.

nos últimos anos, interpelando-se a respeito das formas de distribuição social do poder, colocando em causa a ideia de monopólio de poder do “paradigma estadualista”⁷³. Com efeito, as pesquisas recentes comprovam a sobrevivência de um regime político assente na coexistência de vários fatores que indiciam a ausência de exclusividade do poder régio, nomeadamente a curialização da nobreza por efeito do crescente ingresso de fidalgos nos serviços régios⁷⁴, a expansão do sistema polissinodal⁷⁵, a importância das comunidades urbanas⁷⁶ e a sobrevivência de grandes casas senhoriais⁷⁷, a limitada malha administrativa territorial e, finalmente, a supremacia do poder da Igreja. São estas as principais condicionantes da hesitante implantação do sistema absoluto, levando-nos a concluir pela existência de um modelo de Estado moderno imperfeito em Portugal durante o Antigo Regime⁷⁸.

Em Espanha, por seu turno, a análise do processo de centralização do poder e da emergência do Conselho de Estado têm que ser devidamente articulados com o sistema de unificação monárquica do conjunto de reinos jurídica e politicamente independentes ao tempo dos Áustrias e, posteriormente, dos Bourbons. Se bem que o núcleo central da monarquia espanhola tenha sido constituído, desde o início, pelos reinos de Castela e de Aragão, com a ascensão ao trono de Carlos V (1516-1556), a estrutura do Estado torna-se pluralista ou polissinodal - cada facção do império constituía uma unidade independente que fazia parte integrante da monarquia. Predomina uma conceção patrimonial da monarquia⁷⁹. A União Dual manteve as estruturas administrativas do reino de Portugal à

⁷³ A distinção entre Estado e Sociedade Civil, “interesse público” e “interesse privado” não se encontra perfeitamente desenvolvida no período pré-revolucionário. Cfr. António Manuel Hespanha (1984a), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Coimbra: Almedina, pp. 26-32.

⁷⁴ Nuno Gonçalo Monteiro (2003), *O crepúsculo dos grandes: a casa e o património da aristocracia em Portugal, 1750-1832*, Lisboa: INCM.

⁷⁵ José Manuel Subtil (1996), *O Desembargo do Paço (1750-1833)*, Lisboa: Universidade Autónoma.

⁷⁶ Pedro Cardim e Judite A. Gonçalves de Freitas (2014), “O Mundo Urbano. A representação política nas/das cidades e vilas”, in Luís Adão da Fonseca (coord.), *Entre Portugal e a Galiza (sécs. XI a XVII). Um olhar peninsular sobre uma região histórica*, Porto: Fronteira do Caos, pp. 209-224.

⁷⁷ Mafalda Soares da Cunha (2000), *A Casa de Bragança, 1560-1640: práticas senhoriais redes clientelares*, Lisboa: Editorial Estampa.

⁷⁸ António Manuel Hespanha (1986), “Centro e periferia no sistema político português do Antigo Regime”, *Ler História*, 8, Lisboa, pp. 35-60; Idem e Ângela Barreto Xavier (1997), “A arquitectura dos poderes”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. IV, *O Antigo Regime*, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 121-145.

⁷⁹ Não obstante a gestão personalizada de Filipe II (1556-1598), a mais alta burocracia sempre teve influência na governação. O Conselho de Estado foi palco de disputas aristocráticas de grupos de pressão rivais, organizados com base no parentesco e um complexo sistema clientelar.

semelhança dos restantes reinos que constituíam a Monarquia Hispânica. A extensão territorial do Império dos Habsburgos impôs uma racionalização do sistema político-administrativo que procedeu à articulação governativa dos conselhos de consulta geral e dos conselhos territoriais, colocando o rei no vértice⁸⁰. O historiador inglês Perry Anderson, na sua obra *Lineages of the Absolutist State* (1974), partindo da teoria social marxista, procede à construção de um modelo teórico sobre a construção dos estados absolutos na Europa Ocidental, realçando o papel da Espanha no desenvolvimento do absolutismo na Europa. Segundo Anderson, o sistema patrimonial de Estado em Espanha assentou no incremento da política de conquistas e de anexações diplomáticas (sustentadas em linhagens de parentesco) que facilitou a integração de novos territórios europeus no domínio monárquico, para além da enorme concentração de riquezas obtidas a partir da exploração de metais no Novo Mundo. Esta hegemonia espanhola dos Habsburgo levou as outras dinastias europeias a desenvolver mecanismos de defesa contra a ameaça que representava a Espanha, i.e., para Anderson o Império Espanhol acabou por fortalecer os outros estados rivais europeus⁸¹.

No entanto, é a França que, tradicionalmente, surge como o arquétipo do absolutismo, cuja génese esteve ligada ao processo de sacralização da monarquia (direito divino dos reis) e ao desenvolvimento do aparelho burocrático (v.g. os *commis* e os *intendants*). No que diz respeito ao “absolutismo real”, estudos recentes não se cansam de realçar os limites do sistema absoluto francês, desde logo pela obrigação do monarca em cumprir as leis fundamentais do reino. Por outro lado, subsistem as dificuldades para garantir o exercício do poder absoluto sobre os Parlamentos, as assembleias provinciais, as *cours de justice*, a alta e «velha» nobreza, entre outras⁸². Da Renascença à Revolução são muitas as etapas e as crises de crescimento que geram dinâmicas políticas,

Cfr. Diego Téllez Alarcia (2001). “El absolutismo en España: poder y luchas en la Monarquía de los Austrias”, in Cesary Taracha e María López Díaz (coord.), *Elites y poder en las monarquías ibéricas del siglo XVII al primer liberalismo*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 49-74.

⁸⁰ Ricardo García Cárcel (coord.) (2013), *Historia de España siglos XVI y XVII: la España de los Austrias*, Madrid: Cátedra.

⁸¹ Perry Anderson (2006), *Linhagens do Estado Absolutista*, Porto: Afrontamento.

⁸² S. E. Finer (2005), “A via francesa para o absolutismo - Qual foi a eficácia?”, in *A História do Governo. As épocas intermédias*, vol. II, Mem Martins: Europa-América, pp. 1252-1277; Bernard Barbiche (2001), *Les institutions de la monarchie française à époque moderne*, Paris : PUF.

institucionais, sociais e religiosas múltiplas, que condicionam o processo de afirmação da soberania monárquica em França e, naturalmente, a governação com conselhos⁸³.

Convirá proceder a um enquadramento dos principais elos políticos que conduziram ao estabelecimento definitivo do Conselho de Estado como um órgão político de governação no Antigo Regime. É evidente que uma leitura linear da cronologia da história institucional do Conselho de Estado conduzir-nos-ia apenas à datação do nascimento deste organismo nos casos em análise, iludindo o processo genésico e de desenvolvimento que importa compreender em articulação com as transformações do sistema político de governação dos séculos XVI a XVIII.

Por estas breves linhas podemos depreender as diferenças de contexto e de percurso das instituições políticas – nomeadamente do Conselho de Estado - nos três casos em análise, não obstante em todos se ter verificado uma tendência comum de reforço do poder monárquico no Antigo Regime e, dentro deste, a emergência do Conselho de Estado como um órgão político de consulta. As diferentes soluções políticas e institucionais concebem os modelos de Conselho de Estado a que nos reportaremos, especificamente no ponto seguinte.

A fechar este ponto, compete-nos adiantar que, por comodidade de linguagem, e não obstante as diferenças semânticas a que anteriormente nos reportámos, uma maioria dos autores faz um uso comum e indiferenciado das expressões de “Antigo Regime”, “Absolutismo”, “Época Moderna” e “Estado moderno” quando se reporta aos séculos XVI-XVIII, de modo que é nesse contexto que iremos igualmente situar-nos.

1.2. Perfil comparado de evolução do Conselho de Estado: do governo por conselho ao governo dos conselhos

Ao longo do século XVI, nos países em análise, a instituição do Conselho de Estado assentou em modelos, de algum modo, híbridos, que combinam características e formas orgânicas tradicionais e modelos emergentes. A verdade é que as disposições normativas do século XVI incorporam, na maioria dos casos, práticas e formas anteriores,

⁸³ Laurent Bourquin, Hervé Drévilhon e Philippe Hamon (2006), *Histoire de la France politique*. Tomo 2, *La Monarchie, entre Renaissance et Révolution 1515-1792*, Paris : Points.

circunstância que induz a uma flexibilidade concetual, não obstante se terem produzido regimentos com um caráter verdadeiramente inovador⁸⁴.

Para além da questão da hibridez dos modelos de Conselho de Estado ao longo do Antigo Regime, há também que salientar um dos principais correlatos dessa constante adaptação, em razão da mutabilidade e transmutação do Conselho de Estado. A necessidade de análise deste ponto é, desde logo, suscitada pelas proposições dos estudiosos das instituições políticas - historiadores, politólogos e *ius*-historiadores -, por considerarem que o século XVI representa uma época de transição das instituições medievais para o que, convencionalmente, designam de *Estado moderno centralizado*, no âmbito do qual se enquadra a problemática da emergência do Conselho de Estado no Ocidente Europeu.

Esta transição institucional está especialmente relacionada com os movimentos de reajustamento das estruturas administrativas e governativas do Estado moderno, tendente a uma maior racionalização burocrática e especialização funcional⁸⁵. Este processo de criação e consolidação das modernas estruturas administrativas não é linear e nem sempre foi equilibrado ao longo de todo o período analisado; tanto mais que a criação de novos organismos acarreta a busca de novos espaços político-institucionais que implicavam readaptações, no plano orgânico e no plano funcional, dos novos órgãos do Estado relativamente aos de tempos antecedentes⁸⁶. Como salienta Jean-Louis Thireau, «*L'évolution du Conseil se place dans le cadre de cette formation progressive des structures de l'État moderne, et c'est au cours du XVIe siècle que le Conseil du roi,*

⁸⁴ Jean-Louis Thireau (1999), «Le Conseil du roi au XVI siècle», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, n° 3, Paris : PUF, pp. 10-26.

⁸⁵ Roland Mousnier (2015), *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789*, Paris : PUF (1ª ed. é de 1974) ; António Manuel Hespanha (1982), *História das Instituições. Épocas Medieval e Moderna*, Coimbra: Almedina; Alfredo Floristán (2011), *História de España en la Edad Moderna*, Barcelona: Ariel editores.

⁸⁶ António Manuel Hespanha questiona as bases em que o conceito de *Estado moderno* tem vindo a ser assumido, estabelecendo uma relação entre a sociedade do Antigo Regime e a fraqueza das estruturas administrativas da Coroa, dando conta das inércias e das forças sobreviventes do modelo de Estado feudal tardo-medieval. Ver por todos, António Manuel Hespanha (2003), *As estruturas políticas em Portugal na Época Moderna*. [Em linha]. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3843.pdf.

comme l'État en générale, a commencé à acquérir la physionomie qu'il devait conserver pour l'essentiel sous l'Ancien régime»⁸⁷.

Em todo o caso, e não obstante as continuidades do modelo de Conselho régio medieval, as mudanças operadas na formação do Conselho de Estado encontram-se conectadas com as transformações políticas e sociais decorrentes do emergente Estado moderno, e da consequente promulgação de novos regimentos e ordenações, que consagram a alteração de denominação de «Conselho real» para «Conselho de Estado», na Espanha do imperador Carlos V (1526)⁸⁸, no Portugal de D. Sebastião (1569)⁸⁹ e na França de Henrique III, o último dos Valois (1578)⁹⁰. Esta denominação polariza, de algum modo, uma rutura com a Idade Média e prediz um importante potencial de mutação na Época Moderna.

Na verdade, foi ao longo do século XVI que, inicialmente, ocorreram importantes mutações na estrutura, atribuições e modos de funcionamento deste organismo com origens no Conselho régio medieval, de tal modo que a moderna designação de Conselho de Estado surge em todas monarquias nacionais e soberanas da Europa até finais do século XVI⁹¹. O processo de denominação, constituição e desenvolvimento deste organismo da

⁸⁷ Jean-Louis Thireau (1999), «Le Conseil du roi au XVI^e siècle», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, Paris, PUF, p. 11.

⁸⁸ O Conselho de Estado foi criado em 1521, e organizado em 1526, constituindo um órgão supraterritorial de aconselhamento ao monarca. Prudencio de Sandoval (1553-1620), atribui a origem do Conselho de Estado, com este nome, ao reinado de Carlos V, na biografia que sobre ele executou. Prudencio de Sandoval, *Historia de la vida y hechos del emperador Carlos V*, 1500-1528, publicada em 1681. Ver também, Santiago Fernández Conti (1997), *Los Consejos de Estado y Guerra de la monarquía hispana durante la época de Felipe II (1548-1598)*, Madrid: Universidade Autónoma de Madrid.

⁸⁹ Reinado de D. Sebastião. Cfr. Conde de Tovar (1961), «O Arquivo do Conselho de Estado», *Anais da Academia Portuguesa da História*, II^a série, Vol. XI, pp. 53-67. Marcello Caetano (1940), «O governo e Administração Central após a Restauração», *História da Expansão Portuguesa no Mundo*, III, Lisboa: Ática, pp. 189 ss.

⁹⁰ Ver por todos, Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, PUF; Idem (1999), «Le Conseil du roi dans tous ses états. Questions de vocabulaire», *Le Conseil d'État avant le Conseil d'État, II^e centenaire du Conseil d'État*, n^o 3, Paris : PUF, pp. 20- 26; Roland Mousnier et al. (1970), *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris, PUF; Idem (1988), *Le Conseil du roi aux XIV^e, XV^e et XVI^e siècles, nouvelles recherches, suivies d'arrêts et de procès-verbaux du Conseil*, Paris.

⁹¹ Razão pela qual não cabe aqui abordar o caso italiano que, convém dizê-lo, inicialmente, pensámos incluir neste estudo. Com efeito, a divisão territorial e política das repúblicas de Génova, Florença e Veneza, dos ducados de Milão e Saboia (entre outras unidades políticas que floresceram na Península Itálica), até à primeira metade do século XIX, impedem-nos de proceder a uma análise deste organismo antes do movimento de unificação de Itália (1840-1860). Por seu lado, durante o Antigo Regime, os reinos de Nápoles, Sardenha e Sicília encontram-se sob a égide da Monarquia Hispânica.

alta administração reinícola está longe de ser contínuo e uniforme, conforme salienta Bernard Barbiche quando se refere à transformação do Conselho régio medievo em formações especializadas (na segunda metade do século XVI e primeira metade do século XVII): “*Cette évolution ne s’est faite de façon systématique et réfléchie; elle a été au contraire lente, empirique, hésitante, parfois confuse et même chaotique, parce qu’elle a été conditionnée par quantité de facteurs d’ordre politique et social.*”⁹². Destas transformações e hesitações institucionais e funcionais do Conselho Régio daremos conta de seguida.

1.2.1. Portugal

Uma análise da emergência do Conselho de Estado nas monarquias europeias do século XVI, permite desenhar a cartografia do processo de desenvolvimento político e administrativo das cortes régias. Num contexto de afirmação das unidades políticas europeias e da emergência das soberanias de Estado da Europa moderna, o Conselho de Estado, conquanto instituição reinícola destaca-se, de algum modo, pela precocidade com que se alcandorou a instituto com legitimidade regulamentar em todas as monarquias desenvolvidas da Europa, não obstante as hesitações polissémicas das quais deriva em grande parte a prolixidade no uso do conceito, mormente em França, conforme adiante salientaremos.

Naturalmente que o desenvolvimento das instituições monárquicas, no quadro do comumente designado “processo de centralização do poder”, assente na criação e configuração das atribuições das instâncias superiores da administração reinícola (tribunais superiores e os conselhos superiores de governação, v.g. Fazenda, Ultramarino e Índias), irão, de algum modo, circunscrever o papel do Conselho de Estado à atividade política de aconselhamento nos assuntos graves (internos e externos)⁹³.

Em Portugal, D. Sebastião, paralelamente ao que fizera Carlos V em Espanha (1526), por necessidades implícitas à gestão imperial, criou e regulamentou o Conselho de Estado por alvará de 8 de setembro de 1569, depois do Cardeal D. Henrique, em 1562,

⁹² Bernard Barbiche (2001), *Les institutions de la monarchie française à l’époque moderne*, pp. 285-286.

⁹³ José Subtil (1993), “Os poderes do centro. Governo e administração”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, IV, António Manuel Hespanha (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, Mem Martins: Círculo de Leitores pp. 157-181.

ter criado o órgão⁹⁴. Como bem assinalou Maria do Rosário Cruz, o Conselho de Estado, contando com a influência espanhola, foi criado numa conjuntura de forte instabilidade política – as regências na menoridade de D. Sebastião - constituindo um órgão que garantia que o rei, no apoio à decisão, fosse aconselhado por uma reunião de homens experientes⁹⁵. Deste modo, o Conselho de Estado constituía o modo de evitar a hegemonia e influência de um único ministro da corte, governando em assembleia.

A promulgação do regimento do Conselho de Estado traduz uma forma política de governo (governo com assembleia), em oposição à governação por valimento, o poder individual dos favoritos e dos “primeiros-ministros”, que conhecerá o seu momento áureo na segunda metade do século XVII⁹⁶. Como organismo da corte régia, o Conselho de Estado era um órgão politicamente importante, sendo-lhe permitido fazer recomendações ao monarca sobre assuntos que entendesse propor para análise⁹⁷. O Conselho de Estado, ao conceber aconselhamento político ao rei, tem como intuito legitimar a decisão política do monarca. Nenhum outro órgão do Estado detém semelhante competência, o que confere aos seus membros o gozo de uma dignidade e prerrogativas únicas.

No que respeita a composição do órgão, para além dos membros escolhidos e nomeados pelo monarca com a função de conceder aconselhamento político sempre que aquele o entendesse, constava o ofício de Secretário a quem competia a função de assistir e minutar as reuniões do Conselho e apresentar os pareceres e as resoluções ao monarca⁹⁸.

⁹⁴ O primeiro *Regimento do Conselho de Estado* (8 de setembro de 1569) encontra-se publicado em D. António Caetano de Sousa (1946), *Provas de História Genealógica da Casa Real Portuguesa*, t. III, Coimbra: Atlântida - Livraria Editora, pp. 231-232 e em José Joaquim Lopes Praça (2000), *Collecção de leis e subsidios para o estudo do Direito Constitucional Portuguez*. Reprodução fac-similada da edição de 1893, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 145- 146. Sobre o assunto, ver por todos, Edgar Prestage (1949), “The Mode of Government in Portugal during the Restoration Period”, separata de *Mélanges de d’ Études Portugaises*, Lisboa: Instituto de Alta Cultura e Maria do Rosário Themudo Barata Cruz (1992), *As Regências na Menoridade de D. Sebastião. Elementos para uma História Estrutural*, Lisboa: INCM.

⁹⁵ Maria do Rosário Themudo Barata Cruz (1992), *As Regências na Menoridade de D. Sebastião...*, pp. 71-73.

⁹⁶ Francisco de Sales Loureiro (1978), *D. Sebastião, antes e depois de Alcácer Quibir*, Lisboa: Editorial Veja, p. 45 e ss.

⁹⁷ Não se conhecem livros de atas da atividade de reunião do Conselho de Estado durante o Antigo Regime, em Portugal, semelhantemente ao que se passara no período medieval. Por isso, a pouca documentação sobre a respetiva atividade surge de forma indireta, pelo que é difícil aquilatar com exatidão a importância relativa do órgão no conjunto das instituições reinícolas. Contudo, dado que se tratava de um instituto político na direta dependência do monarca (de nomeação régia), supomos, comparando com a importância tida, mormente em França, que tenha desempenhado um papel relevante, sobretudo em momentos críticos, como, aliás, veremos.

⁹⁸ Do ponto de vista jurídico, existe uma diferença entre “parecer” e “resolução”. O primeiro resulta da auscultação de uma assembleia sobre assuntos de interesse, regra geral, não devem ser

O Secretário do Conselho de Estado controla o circuito burocrático, porquanto oficial privado e válido do monarca, estabelece a mediação administrativa entre o rei, os membros do Conselho de Estado e os oficiais da Corte, mas (por esta altura) não dispõe do poder de voto. Deste modo, competia ao conselho legitimar a decisão do monarca quando para tal fosse chamado e ao Secretário a tarefa de mediação administrativa, uma função marcadamente técnica, de intermediação entre o rei e os Conselheiros de Estado. A periodicidade das reuniões do CE era de três vezes por semana, durando ca. de duas horas. Ao CE pertencia, nomeadamente, a análise de matérias de política interna e externa⁹⁹. Este regimento procede a uma primeira distinção entre Conselheiro de Estado e de Secretário do Conselho de Estado, que dispõe estatutariamente de uma função distinta dos medievos Secretários régios e dos posteriores Secretários de Estado. Com efeito, o Conselho de Estado tinha os seus Secretários dependentes da orgânica do próprio conselho e com atribuições limitadas aos assuntos da esfera de competência deste instituto, não dispondo, necessariamente de acesso direto ao monarca nem despachando com ele¹⁰⁰.

Simetricamente, ao longo dos séculos XVI e XVII, foram igualmente criados conselhos especializados, mormente o Conselho da Fazenda, o Conselho Ultramarino e o Conselho da Guerra¹⁰¹.

Após a perda da independência, Filipe II de Espanha, nas Cortes de Tomar (abril de 1581), onde foi jurado rei, comprometeu-se a manter as bases institucionais

divulgados. A segunda é um ato legislativo reportando a um ato intrínseco da sua área de atuação, podendo ser divulgado.

⁹⁹ O *Regimento do Conselho de Estado*, de 8 de setembro de 1569, in D. António Caetano de Sousa (1946), *Provas de História Genealógica da Casa Real Portuguesa*, t. III, pp. 231-232.

¹⁰⁰ Os secretários régios, emergiram, em Portugal e Castela, no século XIV, como oficiais da Câmara régia, com competências de despacho de documentos particulares e assuntos mais reservados. Sobre as origens e a evolução das atribuições burocráticas dos secretários régios medievos, cfr. Judite A. Gonçalves de Freitas (2001), «*Teemos por bem e mandamos*». *A Burocracia Régia e os seus oficiais em meados de Quatrocentos (1439-1460)*, vol. I, Cascais: Patrimónia, pp. 104-105. Ver também Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato (1843), *Memoria sobre os secretarios dos reis e regentes de Portugal desde os antigos tempos da monarquia até a aclamação d'el rei D. João IV*, série Memórias da Academia Real das Ciências de Lisboa, t. 1, parte I, Lisboa.

¹⁰¹ O processo de especialização das instâncias da administração central ocorreu também na Corte dos Habsburgo. Cfr. António Manuel Hespanha (1982), *História das Instituições – Épocas Medieval e Moderna*, Coimbra, Almedina, p. 345; José António Maravall (1995), *Teoría española del Estado en el siglo XVII*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

portuguesas: as cortes, os tribunais e os conselhos¹⁰². O contrato celebrado entre os estados do reino de Portugal e o novo monarca nas cortes proibia a nomeação de estrangeiros para cargos em Portugal e o respeito pela organização administrativa portuguesa. Foi neste contexto criado o Conselho de Portugal (1582) que garantia a autonomia de Portugal como nação independente e soberana. Competia-lhe tratar de assuntos de governo, administração, justiça e designação de ofícios eclesiásticos e laicos do reino de Portugal¹⁰³.

O Conselho de Portugal é o órgão incumbido de representar os assuntos de Estado portugueses junto do governo e da Corte de Madrid. “A partir desta data, passou a existir um Conselho em Castela e outro em Lisboa, sendo este último tutelado pelo congénere madrileno”¹⁰⁴. É no quadro da constituição do Conselho de Portugal que, nos inícios do século XVII, surge pela primeira vez a designação de Secretário de Estado, aplicada tanto aos secretários no Conselho de Portugal quanto aos que se encontravam no governo de Lisboa. Com efeito, foi durante o período filipino que a “*designação de Secretário de Estado se afirma, embora de modo impreciso, quer para designar os Secretários do Conselho de Portugal, quer para designar os Secretários do Governo residentes em Lisboa*”¹⁰⁵.

Contudo, não devemos confundir os secretários adstritos ao governo da monarquia e os secretários afetos aos conselhos e demais órgãos da administração da coroa. Os primeiros mantêm um vínculo ao monarca e os segundos são os naturais relatores dos conselhos, desempenhando funções burocráticas no âmbito dos órgãos da administração central consignados, mormente o Conselho de Estado e o Conselho de Portugal. Deste modo, a especialização e distinção entre as várias Secretarias de Estado, com competência

¹⁰² Nuno Gonçalo Monteiro (2009), “Portugal na Monarquia dos Habsburgo (1580-1640)”, *História de Portugal*, Rui Ramos (coord.), Lisboa: Esfera dos Livros, p. 278.

¹⁰³ Durante União Ibérica, em Portugal, permaneceram as mesmas estruturas administrativas, Tribunais, Mesas e Conselhos, o Conselho de Estado e Secretário de Estado, deslocando-se apenas o governo para Castela. Ver por todos, Pedro Cardim, Leonor Freire Costa e Mafalda Soares da Cunha, (orgs.) (2013), *Portugal na Monarquia Hispânica. Dinâmicas de integração e conflito*, Lisboa, CHAM-UNL/UAç - CIDEHUS-UE - GHES-UTL; e o estudo clássico de Marcelo Caetano (1939-1940), “O Governo e a Administração Central após a Restauração”, *História da Expansão Portuguesa no Mundo*. Dir. António Baião, Hernâni Cidade, e Manuel Múrias, Vol. III, Lisboa, Ática, pp. 189-198.

¹⁰⁴ Pedro Cardim (2002), “A Casa Real e os órgãos centrais de governo no Portugal da Segunda metade de Seiscentos”, *Tempo*, nº 13, jul., p. 29.

¹⁰⁵ José Duarte Nogueira e António Pedro Barbas-Homem (1996), “Secretário de Estado”, in José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VII, Lisboa: Edição de Autor, p. 356.

sobre diferentes matérias, que mantêm uma relação com o monarca, mormente as Secretarias do Reino, Mercês, Fazenda e Negócios da Índia, começam a desenhar-se com firmeza no dealbar do século XVII, constituindo os embriões dos órgãos da administração central, sendo os predecessores dos ministérios¹⁰⁶. Durante a Monarquia Dual mantiveram-se em funções dois secretários, um para o Reino outro para a Índia. Os inúmeros conflitos de jurisdição entre ambos levaram à criação, em 1604, do Conselho da Índia, relativo aos negócios externos do Reino de Portugal.

Conforme salienta António Manuel Hespanha, a pluralidade constitucional da Monarquia Católica assentou numa estrutura polissinodal que

*“passou a sublinhar a pluralidade do espaço político, ao incluir conselhos especializados para cada um dos principais territórios que a integravam (Conselho de Castela, Conselho de Aragão, Conselho de Navarra, Conselho de Itália, Conselho de Portugal, Conselho de Flandres, a que se somava, num plano um tanto diferente, o Conselho das Índias)”*¹⁰⁷.

A 27 de Abril de 1586 é promulgado o “Regimento do Conselho de [Estado de] Portugal”, reformulado em 1602 e 1607, pelo duque de Lerma, com o intuito de proceder a uma reorganização do processo de decisão, passando o CE a ser constituído por quatro secções - que seriam a génese dos Secretários de Estado - responsáveis pelas quatro principais áreas da governação no seio do Conselho de Estado: Secretaria dos Negócios do Estado e Justiça; Secretaria das Mercês, Ordens e Padroado; a Secretaria de Estado da Fazenda e a Secretaria de Estado da Índia e Conquistas. “Os «Secretários» eram agora nomeados como «Secretários de Estado de Portugal», com vínculo ao rei, podendo

¹⁰⁶ Em 1602 são criadas quatro secretarias a que nos referiremos à frente, correspondendo às quatro áreas da governação, pouco depois (1607) reduzidas a duas. As secretarias estavam investidas da tarefa de fazer chegar ao monarca as consultas das petições encaminhadas pelos secretários dos conselhos e tribunais superiores e proceder aos trâmites do despacho régio. Cfr. Maria Luísa Marques da Gama (2011), *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado – Teorização, Orgânica e Exercício do Poder Político na Corte Brigantina (1640-1706)*, Lisboa: Faculdade de Letras (dissert. De Mestrado); Ver também, André da Silva Costa (2008), *Os Secretários e o “Estado” do Rei: luta de Corte e Poder Político, séculos XVI-XVII*, FCSH/UNL (dissertação de Mestrado), pp. 125-132.

¹⁰⁷ António Manuel Hespanha (1993), “Revoltas e revoluções: a resistência das elites provinciais”, *Análise social*, vol. XXVIII (120), (1.º), p. 82.

mesmo ser decidido, por ordem régia, o trânsito de «secretários» entre Lisboa e a Corte do rei católico, fator que reforçava a dimensão funcional das Secretarias”¹⁰⁸.

No entanto, a compartimentação dos negócios, ainda pouco definida, dificultava o processo burocrático, de modo que em 1607, obedecendo a uma necessidade de concentração funcional, passaram a duas (Secretário do Reino, Contos, África e Ordens, e Índia e Conquistas), para em 1631 se consagrar apenas um Secretário da Índia e Conquistas¹⁰⁹. Deste modo, se confirma que a composição do Conselho de Estado de Portugal, ao longo da Monarquia Dual, foi instável e hesitou na definição e na distribuição do despacho, ocasionando, não raro, conflitos de competências. Com o aproximar do fim da união dinástica foram consagrados apenas dois secretários: o Secretário de Estado e o Secretário das Mercês, junto do Conselho de Estado de Portugal. A figura do Secretário de Estado é fruto da crescente complexidade do aparelho governativo, viabilizando dar resposta ao aumento da produção documental e, naturalmente, às consequentes necessidades de tramitação e despacho competente. Daí o desenvolvimento e a especialização da estrutura secretarial, mormente no século XVII. Mas não tenhamos ilusões, a escassa determinação da esfera de intervenção e a ausência de coordenação entre as secretarias contribuíram para a morosidade do processo burocrático. Simetricamente, o aumento da atividade funcional dos secretários induziu a uma redução da importância dos conselheiros que veio acentuar-se sobretudo com o valimento do Conde-duque de Olivares (1621-1643).

Com efeito, o desenvolvimento e a consolidação do sistema de governo do valimento, escolhido pelo poder monárquico (Filipe III e Filipe IV) para ligar a rede política central às redes políticas territoriais, mormente na primeira metade do século XVII (Duque de Lerma, 1600-1621 e o Conde-duque de Olivares), veio induzir uma perda de protagonismo do Conselho de Portugal e dos demais conselhos territoriais do Império dos Habsburgo (sistema polissinodal), que, durante este período, atravessaram várias crises. A nomeação do valido é de caráter pessoal e a sua competência é superiormente ampla. Não raro, estas formas políticas de governo implicavam a participação dos corpos sociais da corte, mas com um núcleo muito restrito de personalidades (compostos de notáveis e elementos da nobreza titulada), onde as estruturas maiores, como os conselhos,

¹⁰⁸ Sobre a organização do despacho, o conflito de competências e a evolução do perfil das Secretarias de Estado, cfr. André da Costa Silva (2008), *Os Secretários e o “Estado” do rei. Luta de Corte e poder político, séculos XVI-XVII*, FCSH/UNL (dissertação de Mestrado), pp. 127-128.

¹⁰⁹ Cfr. André da Silva Costa (2008), *Os Secretários e o “Estado” do rei...*, pp. 94-144.

eram substituídas por outras mais pequenas designadas de juntas¹¹⁰. O regime do valimento e das juntas limita a atuação do Conselho de Estado, diminuindo, naturalmente, a respetiva importância na esfera governativa, mormente de política interna. O valido ocupa um lugar de destaque na intermediação entre o rei e os Conselheiros e os Secretários de Estado. O modo de governar por valimento foi comum a outros Estados europeus modernos, sob formas e designações diferentes: em França, era apelidado de ministeriado, tendo surgido com Luís XIII (Richelieu foi nomeado «primeiro ministro» [1624-1642], denominação que corresponde à hierarquia protocolar dos membros do Conselho) e em Inglaterra, o «ministro chefe» de Isabel I (William Cecil, [1558-1572])¹¹¹.

No dealbar da Restauração, as primeiras medidas de D. João IV (1640-1656) norteiam-se por uma preocupação em manter em funcionamento as estruturas administrativas em vigor, salvaguardando o necessário equilíbrio institucional em contexto de rutura dinástica. Por esta altura existia apenas uma Secretaria de Estado com apenas um Secretário de Estado, o que acarretava, sobrecarga burocrática. Com o tempo, adquirida a estabilidade governativa, foram crescendo as necessidades oficiais de expediente do aparelho do Estado restaurado, impondo a subdivisão e distribuição de tarefas, dando lugar à criação de novas secretarias e à reforma dos conselhos.

*“A Restauração trouxe consigo uma aparente reforma administrativa, que, para além de outras funções, pretendia pôr cobro à crise política iniciada com a conspiração de 1641 [contra D. João IV] e que depôs Francisco Lucena em 1643. A conspiração que levou à execução do Secretário foi importante pois inseriu-se na disputa que se travava entre diferentes estilos governativos e que acentuou, por parte da alta aristocracia, a necessidade de reformas no sistema polissinodal, de modo a fortalecer o poder dos Conselhos”*¹¹².

É neste contexto que D. João IV procede a uma reforma administrativa do sistema polissinodal entre 1642 e 1645, reformando a Secretaria de Estado, por Alvará de 29 de novembro de 1643, dividindo as respetivas tarefas pela Secretaria de Estado e a Secretaria das Mercês e Expediente¹¹³. Em paralelo, procede a uma reforma administrativa dos

¹¹⁰ Maria Luísa Marques da Gama (2011), *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado...*, p. 24.

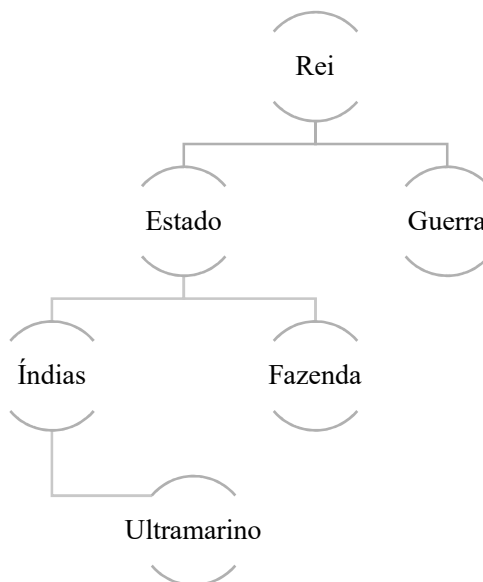
¹¹¹ Bernard Barbiche (2001), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, pp. 270-271.

¹¹² Maria Luísa Marques da Gama (2011), *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado...*, p. 82.

¹¹³ Júlia Platonovna Korobtchenko (2011), *A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. A Instituição, os Instrumentos e os Homens. (1736-1756)*, Mestrado em História Moderna, Lisboa, pp. 22-23.

Conselhos de Estado, no sentido de fortalecer o poder régio, tal como pode ver-se no organograma seguinte:

Organograma I - Conselhos centrais de Portugal (século XVII)



Este movimento reformista é, em primeiro lugar, o meio pelo qual o monarca chama a si as responsabilidades governativas num período de difícil conjuntura política pós-independência. Um tempo de afirmação da autoridade política do monarca e da forma de governo com *assembleia*, como forma de legitimar a decisão régia. Neste contexto, em ano de restauração, 1640, foi instituído o Conselho da Guerra, que teve regimento em 1643, semelhante ao homólogo Conselho de Castela, que irá manter uma forte ligação ao Conselho de Estado restaurado. Em 1642, foi criado o Conselho Ultramarino, dando continuidade ao Conselho das Índias, com competência sobre as matérias relativas ao Brasil, África, Oriente, Ilhas Atlânticas e Estado da Índia. De igual modo, o Conselho da Fazenda veio a sofrer uma reorganização com vista a capitalizar a administração das contas públicas ultramarinas em época de crise económica. Deste modo foi valorizado e desenvolvido o governo com conselhos. Para a gestão dos impostos recém-criados para custear a Guerra da Independência e a gestão das despesas militares foi criada, por D. João IV, a Junta dos Três Estados (1643), que se manterá em actividade até 1813¹¹⁴.

¹¹⁴ A Junta dos Três Estados é um órgão da administração central criado por imposição das cortes que concede aconselhamento ao monarca juntamente com o Conselho da Guerra e o Conselho Ultramarino recém-criados.

Em tempos de restauração parece impor-se a reorganização do aparelho central da governação, pelo aumento da complexidade e especialização dos órgãos de apoio à decisão do monarca. A reforma do Conselho de Estado surge com a promulgação do Dec.-Lei de 31 de março de 1645¹¹⁵, que concede um novo regimento ao instituto, uma espécie de (re)fundação do organismo em tempos subsequentes à Monarquia Dual. Por este regulamento, as reuniões do conselho decorriam às segundas-feiras sob a presidência do monarca, cabendo ao Secretário do CE a redação dos assuntos discutidos. De acordo com o regimento competia ao Conselho de Estado o “bom governo dos reinos, paz e guerra, conservação e autoridade régia”¹¹⁶. O fortalecimento do poder régio relaciona-se com a crescente atividade dos conselhos, na medida em que os conselheiros são agentes especialmente nomeados pelo monarca para o assessorar na governação, tendo sido repartida a respetiva atividade em formações especializadas de acordo com os textos normativos, conforme referimos. Deste modo, a conjuntura de crise ocasionada pelo movimento de 1640 convoca à participação do Conselho de Estado nas decisões políticas. O rei não deseja estar sozinho ao inaugurar um novo governo para Portugal, querendo ‘agradar’ a todo o reino, incluindo a fidalguia.

Nas décadas subsequentes à Restauração, deu-se uma revitalização da atividade dos conselhos em geral, e do Conselho da Guerra e do Conselho de Estado em especial; o primeiro nas questões militares e o segundo nos assuntos internacionais, casos de renúncia ao exercício de poder e impedimento dos reis¹¹⁷. No reinado de D. Afonso VI (1656-1683), a preponderância do valido, Conde de Castelo Melhor, desde 1662 até ao seu afastamento em 1667, a tendência é para o governo por valimento, afastando-se “do modelo de funcionamento da administração central (...) adoptado no período mais próximo da Restauração¹¹⁸ (...) [pela qual se reinstaura] o «governo dos conselhos» (tribunais), cujo centro é o Conselho de Estado, onde se preparam todas as decisões sobre matérias politicamente importantes, incluindo os processos e consultas relevantes que

¹¹⁵ José Justino de Andrade e Silva (1856), “Regimento do Conselho de Estado dado por D. João IV em 1645”, in *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa*, [1640,1647], Lisboa: Imprensa de J. J. A. Silva, pp. 269-271.

¹¹⁶ José Justino de Andrade e Silva (1856), “Regimento do Conselho de Estado dado por D. João IV em 1645”, pp. 270-271.

¹¹⁷ António Pedro Barbas-Homem (2006), *O Espírito das instituições. Um estudo de História do Estado*, Coimbra: Almedina, p.153.

¹¹⁸ Sobre as origens e influências hispânicas do valimento, como forma de governação, no reinado afonsino, ver por todos, Ângela Barreto Xavier e Pedro Cardim (2006), *D. Afonso VI*, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 136-141.

vinham de outros conselhos”¹¹⁹. A este propósito compete salientar o papel do Conselho de Estado na renúncia ao poder de D. Afonso VI (1683)¹²⁰. Durante a regência, conquistada por um golpe de Estado, e o governo direto de D. Pedro II (1668-1683, regente, 1683-1706, rei) deu-se uma intensificação da atividade Conselho de Estado como órgão político de assessoria à governação reinícola, precedida de uma legitimação do trono em cortes¹²¹. A literatura política da época ressalta a imagem de um Conselho de Estado forte, composto pelos mesmos homens que estiveram do lado da regência de D. Luísa de Gusmão, em virtude da falta de capacidade de D. Pedro para as lides governativas¹²². Com a morte de D. Pedro II (1706), ”o conselho entrou num estado de letargia profunda”¹²³.

Mais tarde, em 1736, por Alvará de 28 de Julho, D. João V (1707-1750), procede à reforma das Secretarias de Estado convertendo-as em autênticos departamentos com competências em distintos sectores da governação. A reforma das Secretarias de Estado acentua o declínio do Conselho de Estado que viu restringir a respetiva esfera de intervenção às «questões de Estado», tornando-se num órgão político e honorífico. Nuno Gonçalo Monteiro, a este propósito, assinala a mudança de paradigma no despacho quando analisa as circunstâncias da repartição das Secretarias de Estado¹²⁴.

Ao delimitar as tarefas governativas das Secretarias de Estado (Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos Estrangeiros e Secretaria de Estado da Guerra), concede-lhes o encargo de reunir com o monarca para lhe levar ao conhecimento as consultas dos diferentes conselhos régios e preparar as respetivas decisões. À frente de cada uma estava um secretário de nomeação régia que, por vezes, o podia substituir quanto entendesse oportuno. O poder e grau de autonomia dos secretários esvaziaram o papel do Conselho

¹¹⁹ Nuno Gonçalo Monteiro salienta a descrição diplomática francesa datada de 1684 onde se afirma que “Le Conseil d’Etat connoit toutes les affaires d’État, tant domestiques qu’étrangers”, cit. in Nuno Gonçalo Monteiro (2001), “Identificação da política setecentista. Notas sobre Portugal no início do período joanino”, *Análise Social*, vol. XXXV (157), p. 968.

¹²⁰ Cfr. Ângela Barreto Xavier e Pedro Cardim (2006), *D. Afonso VI*, pp. 31-40.

¹²¹ Maria Paula Marçal Lourenço (2007), *D. Pedro II*, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 112-119.

¹²² Cfr. Maria Luísa Marques da Gama (2011), *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado...*, pp. 143-147.

¹²³ Cfr. Maria Luísa Marques da Gama (2001), *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado...*, p. 24.

¹²⁴ “Identificação da política setecentista. Notas sobre Portugal no início do período joanino”, *Análise Social*, Vol. XXXV (157), 2001, pp. 961-987.

de Estado, que praticamente se restringiu à reunião dos Secretários de Estado¹²⁵. Esta situação vai manter-se pelo menos até 1760, altura em que D. José (1750-77), procede à nomeação de cinco conselheiros, muito embora o peso institucional tenha sido coartado pelo afamado Secretário de Estado do Reino, Marquês de Pombal¹²⁶.

No reinado de D. Maria I (1777-1816), por decreto de 4 de Julho de 1796 a rainha considera fundamental reforçar, ante a perspectiva de conflito militar, o número de Conselheiros de Estado, nomeando doze novos membros para além dos três Secretários de Estado no ativo (Secretário de Estado dos Negócios Interiores do Reino, Secretário de Estado dos negócios da Marinha e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra)¹²⁷. O Conselho de Estado passa a reunir com frequência, podendo, em alternativa, ser solicitado a dar parecer por escrito. Durante o reinado de D. Maria I, o CE conhece um período de revitalização, por força da difícil conjuntura política internacional, a monarquia procura o apoio e o conselho aristocrático mais experiente¹²⁸. Com a instalação da corte no Brasil, em 1808, foi encontrada uma solução institucional diversa da do Terreiro do Paço, muitos ministros são afastados e ingressam outros, conferindo um novo perfil humano ao Conselho de Estado¹²⁹. Os destinos posteriores do CE irão ditar-se nos alvares do liberalismo constitucional, altura em que conhecerá uma refundação no quadro de um novo regime político.

¹²⁵ Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998), *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, p. 23.

¹²⁶ Cfr. José Subtil (2007), *O Terramoto Político (1755-1759), Memória e Poder*, Lisboa: Edial; Pedro José França Pinto dos Reis (1987), *Conselheiros e Secretários de Estado de Portugal de D. João IV a D. José I – Subsídios para o seu Estudo Sócio-Jurídico*, Coimbra, FL/UC.

¹²⁷ José M. Subtil (1998), “Os governos de Portugal (1736-1916)”, *Revista da Escola Superior de Educação de Viana don Castelo*, 3, pp. 209-245.

¹²⁸ Jorge Pedreira e Fernando Dores da Costa (2006), *D. João IV*, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 58-59.

¹²⁹ Jorge Pedreira e Fernando Dores da Costa (2006), *D. João IV*, pp. 169-175.

1.2.2. França

«Le terme de Conseil d'État est polyvalent : il désigne, suivant les temps et les occurrences, le conseil en tant qu'organe central indifférencié, tronc commun d'où se détachent les formations spécialisées».

Bernard Barbiche, 1999: 21.

A frase em epígrafe alerta para um primeiro aspeto para o qual chamam a nossa atenção vários autores, mormente de origem francesa, que reporta à questão da *polissemia e complexidade do uso do conceito* de Conselho de Estado que, em diferentes conjunturas e contextos políticos no Antigo Regime, foi designando diversas formações, podendo ocorrer, em simultâneo, nomes distintos para o mesmo organismo. Facto é que, durante o Antigo Regime, nos Estados modernos do Ocidente Europeu, o Conselho, é ainda um organismo instável que oscila na definição de matérias, para além de reunir em diferentes secções nominais consoante os assuntos a tratar - secções que ao longo do tempo vão variando de denominação consoante as necessidades de regime.

Em França, de acordo com S. E. Finer, “Francisco I [1515-1547] foi suficientemente poderoso e autoconfiante para disputar a Carlos V de Espanha o título imperial e comprometer a Espanha numa guerra contínua pelo controlo da Itália, o seu sucessor, Henrique II, jogou com o mesmo trunfo”¹³⁰. Entre o reinado de Henrique II (1547-1559) e o de Henrique IV (1589-1610), que inaugura a dinastia dos Bourbons, foram produzidos dezassete regimentos e ordenanças do conselho, entre 1547 e 1590.

Desta sorte, em França, desde inícios do século XVI, o Conselho Régio tende a fragmentar-se (mais claramente) em várias secções especializadas por matérias, não obstante a manutenção de um Conselho de Estado, dos negócios, estreito, alto, secreto, ordinário, com conselheiros muito próximos do monarca, encarregado de deliberar sobre os principais assuntos de Estado, com origens no século XIV¹³¹. Contudo, apenas com Francisco I (1515-1547) passou a reunir regularmente, e com Henrique III (1574-1589) a designar-se oficialmente de “Conselho de Estado” (1578), nos regulamentos e ordenanças promulgados com o intuito de regular a respetiva organização e composição.

¹³⁰ S.E. Finer (2005), *História do Governo*. Vol. III. *Impérios, Monarquias e o Estado Moderno*, Mem Martins: Círculo de Leitores, p. 1257.

¹³¹ Cfr. Bernanrd Barbiche (2001), *Les institutions françaises de la monarchie française...*, p. 286 e Jean-Louis Thireau (1999), «Le Conseil du roi au XVIe siècle », *Le Conseil d'État avant le Conseil d'État, IIème centenaire du Conseil d'État*, nº 3, Paris: PUF, p. 11.

Durante boa parte do século XVI, por efeito das transformações nas estruturas administrativas e de governo do Estado moderno produzidas desde o reinado de Henrique II (1547-1559) com vista à centralização do poder régio, a atividade do conselho mantém um relevante papel no processo de decisão ainda que não tenha função deliberativa, num contexto de guerras de religião (guerra civil) e confrontos militares externos, designadamente com a Espanha e a Áustria.

Ao longo dos séculos XVI e XVII vai manter-se uma hesitação e plasticidade no uso do termo “Conselho de Estado”, e, mormente, de “Conselho Privado”, que remete para a origem medieval do conselho pessoal do rei, incumbido, nomeadamente, da administração interna e da política externa do reino e o “Conselho das Partes” (1557), com competência em matéria de contencioso administrativo, tal como o nome indica. De acordo com os estudiosos, a expressão “Conselho de Estado”, que surge pela primeira vez consistentemente no reinado de Henrique III [1574-1589] (em 1578, conforme adiantámos), corresponde ao conselho que tem o mandato de supervisionar a administração interna e externa do reino, sendo presidido pelo monarca¹³².

Estas designações coexistem até 1791, por vezes nomeando a mesma realidade, noutros casos não. O estabelecimento definitivo do Conselho de Estado ordinário esteve intimamente relacionado com as transformações das estruturas do Estado francês no Antigo Regime, no aumento da complexidade administrativa e do reforço do poder nas mãos do rei. Com Luís XIV o principal órgão de governo era o Conselho de Estado (ou *Conseil d'en haut*) – um conselho de governação -, onde se discutia a alta política e os negócios externos, presidido pelo rei e composto pelos ministros de Estado¹³³, como explicaremos mais à frente.

Por necessidades derivadas da exigência de especialização governativa, a evolução do Conselho de Estado, a partir do Conselho Régio medieval, detém, em França,

¹³² De acordo com alguns estudiosos, a distinção entre Conselho de Estado (privado, alto, dos negócios) e “Conselho das partes” como uma secção especializada no contencioso administrativo, surge ainda durante o reinado de Carlos VI (1429-1461). Cfr. Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises de la monarchie française à l'époque moderne XVIe-XVIIIe*, Paris : PUF, pp.

¹³³ Cfr. Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises de la monarchie française...*, pp. 54-55.

desde o século XVI, um potencial de mutação que se prolonga durante os três séculos seguintes¹³⁴.

Na verdade, a tendência, desde meados do século XVI, é para distinguir os conselhos políticos de governação dos conselhos administrativos e de justiça, técnicos e especializados por matérias. Em todo o caso, em França, o conselho caracterizou-se por uma rápida institucionalização, subsistindo, ao que parece, a unicidade do conselho para além da multiplicidade de funções¹³⁵. Os estudos indicam que os monarcas franceses terão sido os primeiros a estabelecer uma subdivisão em secções especializadas, distinguindo entre conselhos de governação e conselhos de administração e justiça¹³⁶. Na opinião dos especialistas, estes diferentes conselhos são apenas avatares (secções especializadas) do ancestral conselho régio, em que o rei é suposto chefiar e os membros são designados de “conselheiros do rei nos seus conselhos” e, desde Henrique III, “Conselheiro de Estado”. Por conseguinte, todas as decisões do Conselho, em qualquer das secções, politicamente, emanam do poder superior do rei e expressam a sua vontade.

No Antigo Regime francês, os **conselhos de governação** são fundamentalmente três, para além da criação episódica de um quarto órgão¹³⁷.

Foi durante o século XVI que, no seio do Conselho Régio, veio a distinguir-se o Conselho de Negócios (1526) que despontou com Francisco I (1515-1547), nos alvares da Época Moderna. O Conselho de Negócios (*Conseil des affaires*, *Conseil étroit*, *d'Haut*, ou *Conseil secret*), uma assembleia limitada de conselheiros próximos do rei que inclui o primeiro-ministro, o chanceler, o Secretário dos Despachos (antepassado direto dos Secretários de Estado) e poucos membros da corte (laicos e eclesiásticos). Os critérios de escolha dos conselheiros vão sofrer uma evolução ao longo do tempo. Por exemplo, com Luís XIV (1643-1715) a preferência é para membros da nobreza de corte, excluindo a

¹³⁴ Cfr. Bernard Guenée (1999), “Le Conseil du roi au Moyen-Age”, *Deuxième centenaire du Conseil d'Etat, La Revue administrative*, n° spécial, pp. 5-9.

¹³⁵ Cfr. Bernard Barbiche (2001), «Le Conseil du Roi dans tout ses états. Questions de vocabulaire», *Le Conseil d'État avant le Conseil d'État, IIème centenaire du Conseil d'État*, n° 3, pp. 20-26.

¹³⁶ Esta divisão bipartida entre conselhos de governação e conselhos administração e justiça foi primeiramente estudada por Roland Mousnier. Ver por todos, Roland Mousnier (1970), *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris: PUF.

¹³⁷ O Conselho Real de Comércio.

nobreza tradicional titulada e os eclesiásticos, salvo raras exceções¹³⁸. O Conselho dos Negócios, em 1643, que agrega os ministros de Estado, reúne duas a três vezes por semana, e trata dos assuntos de política interna e externa. A esta formação, inicial e informalmente, são confiados os mais relevantes e secretos negócios do Estado no âmbito político (governo do reino, relações com o Parlamento, assembleias representativas e governadores, etc), diplomático (tratados e relações com outros Estados) e militar (guerra). Este conselho restrito foi um dos primeiros a individualizar-se do Conselho régio¹³⁹.

Todavia é necessário salientar que as origens do Conselho de Negócios levantam alguma controvérsia entre os historiadores das instituições. Para uns constitui uma instituição nova, criada por Francisco I (1515-1547), para outros terá surgido no reinado de Luís XI (1461-1483), o que faria deste instituto um órgão bastante precoce; para outros apenas se consolida com o aparecimento da designação oficial de Conselho de Estado, em 1578. Estas hesitações, para Jean-Louis Thireau, são o sintoma claro das dificuldades em datar com precisão as formações polissinodais que tem uma origem ancestral e costumeira e que, na maioria dos casos, não dispõem de ordenação fixa e escrita¹⁴⁰. Deste modo concluí que terá sido a partir do ano de 1526, durante o reinado de Francisco I, que foi instituído o Conselho de Negócios como órgão permanente de governo após a assinatura do Tratado de Madrid (1526)¹⁴¹. Não será despidiendo recordar que por esta data, o imperador Carlos V, seu inimigo visceral, instituí o Conselho de Estado na Monarquia Hispânica, tendo certamente influenciado a instituição francófona. Este Conselho de Negócios irá converter-se, em 1643, em Conselho Superior de Estado (*Conseil d'État* ou *Conseil d'en haut*), uma entidade distinta do Conselho Privado ou das Partes, pois trata exclusivamente dos negócios políticos (alta política) e assuntos externos,

¹³⁸ Norbert Elias (1995), “A formação e a transformação da sociedade de corte francesa como funções de deslocamentos sociais de poder”, in *A Sociedade de Corte*, Lisboa: Estampa, pp. 161-218.

¹³⁹ Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises de la monarchie française...*, pp. 190-191.

¹⁴⁰ «De telles divergences (...) sont révélatrices des difficultés qu’il y avait, et qu’il y a toujours, à dater avec précision des transformations d’ont l’origine est purement coutumière et qui n’ont été entérinées par des règles écrites que bien plus tard». Jean-Louis Thireau (1999), «Le Conseil du roi au XVI siècle», *Le Conseil d’État avant le Conseil d’État, IIème centenaire du Conseil d’État*, n° 3, Paris : PUF, pp. 11-12.

¹⁴¹ Tratado de paz celebrado entre o Imperador Carlos V e Francisco I, após este ter sido feito prisioneiro na sequência da derrota da França na Batalha de Pavia. A França é obrigada a ceder os seus direitos sobre a Borgonha.

conforme referimos. Com efeito, trata-se de um órgão político de governação, antepassado do que, hodiernamente, designamos de Conselho de Ministros¹⁴².

Dado o seu carácter circunscrito não dispõe de regimento próprio nem de procedimentos regulares, depende exclusivamente da vontade e da decisão do monarca. No reinado de Luís XIII, o Conselho dos Negócios estabiliza-se, e com Mazarino vem a ser designado de Conselho Superior de Estado (*d'en haut*), reportando-se à posição ocupada no primeiro lugar da residência régia. Trata-se do órgão supremo de decisão política que assessora o monarca regularmente. Ao longo do século XVI, a estabilização do órgão garante aos membros o título de ministro de Estado. Com o tempo no Conselho de Estado (ou *d'en haut*) vem a destacar-se o Conselho das Despesas (1615/17) que trata dos negócios internos do reino. O Conselho de Estado passa assim a encarregar-se quase exclusivamente de matérias de política externa.

O Conselho das Despesas, o segundo conselho de governação, era presidido pelo chanceler, integrando os ministros de Estado, os Secretários de Estado, o controlador geral das finanças e outros oficiais da especialidade, encarregados da apreciação das questões de administração interna; eles eram a chave do sistema. Tal como o *Conseilho Alto*, este constituía igualmente uma assembleia restrita. De acordo com Roland Mousnier, em 1650, o Conselho das Despesas encontra-se perfeitamente especializado¹⁴³.

De seu lado, o Conselho Real das Finanças estabelecido pelo regulamento de 1661, também designado de Conselho Real, é herdeiro do Conselho das Finanças (1563), instituído por Carlos IX (1560-1574), e os sucedâneos Conselho de Estado e das Finanças (1600) e o Conselho da Direção das Finanças (1615). Trata de assuntos financeiros e do contencioso fiscal.

O regulamento de 1563 estipula que o conselho disporá de uma secção reservada aos assuntos financeiros do Estado, sob a designação de Conselho Real de Finanças, composto pelo superintendente das finanças e os oficiais da fazenda régia. Trata-se de uma formação com competência financeira em assuntos de política fiscal, orçamento de Estado e tesouro régio, mantendo-se ao longo do tempo com uma composição seletiva

¹⁴² Bruno Neveu (1999), «Le conseil d'État d'en haut et des affaires étrangères sous le règne de Louis XIV», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, Paris : PUF, pp. 57-70.

¹⁴³ Roland Mousnier *et al.* (1970), *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris: PUF.

nomeada por cartas distintas das de nomeação dos Conselheiros de Estado, incluindo o primeiro-ministro, o chanceler e o chefe do Conselho Real das Finanças.

E finalmente, o Conselho Real de Comércio, o único que teve uma vigência episódica. Foi criado em 1664 e foi extinto em 1676, restabelecido em 1730 e abolido definitivamente em 1787, altura em que foi integrado no Conselho Real das Finanças. Detinha competência em política económica em geral, muito embora sem o peso institucional e político dos outros três.

Paralelamente aos conselhos de governação, conselhos seletivos e bastante restritos, vêm a destacar-se os **conselhos de administração e justiça**. Formações oriundas do conselho em formação plenária – o Grande Conselho de finais do século XV -, constituído por Conselheiros de Estado e oficiais das petições, com atribuições judiciais e administrativas¹⁴⁴. Em França, como aliás temos comprovado, o desenvolvimento do Conselho de Estado não deixa de ser influenciado, quer na organização quer nas competências pelo conselho régio tradicional, sendo o mais das vezes denominado de «Conselho privado» ou «Grande conselho», atestando a repercussão medievá¹⁴⁵. É neste contexto que devemos compreender a segmentação dos conselhos de justiça e administração.

Foi no século XVI que o Grande Conselho se transformou numa entidade separada da pessoa do rei, consumando-se na Corte Suprema de Justiça, com competência para apreciar questões de contencioso administrativo e de justiça. Na verdade, esta é a secção do Conselho de Estado que dará lugar ao Conselho das Partes (1557), e que terá por missão examinar, em nome do rei, os conflitos judiciais entre particulares ou de contencioso administrativo entre instâncias administrativas, é presidido pelo

¹⁴⁴ Cfr. Bernard Barbiche (2001), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, p. 297.

¹⁴⁵ Durante o reinado de Carlos VIII (1483-1498), por *Ordenança de 1487*, o Grande Conselho é composto por um conjunto de membros especializados e competentes na deliberação dos casos contenciosos de justiça apresentados diretamente ao rei. Com Carlos VIII, o Conselho régio conhece uma primeira divisão: o Grande Conselho propriamente dito que se transforma numa secção de contencioso, e o Conselho real tradicional que trata dos negócios públicos internos e externos. Ver por todos, Noël Valois (1882), «Le Conseil du roi et le Grand Conseil pendant la première année du règne de Charles VIII». *Bibliothèque de l'école des chartes*, Vol. 43, pp. 594-625. [Em linha]. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/bec_0373,6237_1882_num_43_1_4470 97.

Chanceler¹⁴⁶. O Conselho das Partes institui-se oficialmente pelo Regulamento de 30 de outubro de 1557, ainda que algumas práticas oficiosas lhe sejam precedentes¹⁴⁷. No âmbito das suas competências este organismo tem o dever de se pronunciar sobre questões de direito, decisões dos tribunais soberanos, incluindo o Grande Conselho (plenário), evocações, o juiz de regulamentos, os diferendos relativos aos ofícios régios, as questões de benefícios eclesiásticos, as relações entre católicos e protestantes, e outras. Pela ordenação de 1667, o Conselho das Partes detém o controlo sobre as decisões dos tribunais superiores (justiça retida). Este órgão é geralmente presidido pelo Chanceler ou o rei, sendo composto por cerca de trinta Conselheiros de Estado e oitenta oficiais das petições, reunindo duas vezes por semana para tratar de assuntos de dimensão muito ampla, designadamente questões relacionadas com o regulamento do contencioso privado ou entre as partes, conhecimento dos pedidos de cassação contra os acórdãos dos tribunais judiciais ou supremos (Corte de Cassação¹⁴⁸), preparação de ordenanças e éditos régios, regula o contencioso administrativo sobre petições de particulares contra agentes da administração régia¹⁴⁹. A cassação desde tempos medievos é um dos atributos da justiça régia¹⁵⁰. Com efeito, podemos dizer que, o Conselho das Partes é o antepassado do Conselho de Estado francês pós-revolucionário.

Por seu turno, o Conselho Privado, de Finanças e Direção surge nos alvares do reinado de Luís XIV, tanto como Conselho Privado, como Conselho das Partes ou Conselho de Estado (ordinário) e das Finanças. Todas estas formações são superintendidas e presididas pelo chanceler. O Conselho de Estado das Finanças ou Conselho da Direção das Finanças foi criado em 1563 e refundado em 1661, sob a designação de Conselho Real de Finanças, depois da extinção do ofício de superintendente geral de finanças. É presidido pelo Chanceler, assistido pelo inspetor

¹⁴⁶ O Conselho das Partes tem origem no Parlamento de Paris e no Conselho Privado do Rei, tendo, inicialmente, por funções decidir em seu nome as decisões de justiça provenientes dos Parlamentos. É presidida pelo Chanceler e constituída pelos Conselheiros de Estado e os oficiais de petições (*maîtres des requêtes*). Ver por todos, Rolonad Mousnier *et al.* (1970), *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris: PUF.

¹⁴⁷ Jean-Louis Thireau (1999), «Le Conseil du Roi au XVIe siècle», p. 18 e Paul-Alexis Mellet (2007), *Les traités monarchomaques: confusion des temps, résistance armée et monarchie parfaite (1560-1600)*, Genève : Droz, pp. 240-243.

¹⁴⁸ Constituía originalmente uma secção do Conselho Privado ou das Partes.

¹⁴⁹ Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises de la monarchie française à l'époque moderne*, p. 299.

¹⁵⁰ O Conselho das Partes, durante a Revolução de 1789, é suprimido e substituído, como veremos pelo Tribunal de Cassação, pela lei de 27 de novembro de 1790. Cfr., *supra*, capítulo 4., ponto 4.1.

geral das finanças, três intendentess e dois Conselheiros de Estado com competência financeira. As atividades e atribuições deste organismo vão diminuindo progressivamente, desaparecendo nos finais do século XVII. A partir daí as funções do Conselho Ordinário das Finanças passam para duas comissões do Grande Conselho: a Grande Direção das Finanças e a Pequena Direção das Finanças, com competência nos assuntos contenciosos em matéria financeira. As origens das Direções de Finanças remontam ao reinado de Luís XIII. No século XVIII, a Grande Direção das Finanças é composta por Conselheiros de Estado e por oficiais das petições. A Pequena Direção das Finanças pelo chefe do Conselho Real das Finanças, acabando por ser suprimida em 1787.

Quando Luís XIV chegou ao poder (1643-1715), para um governo pessoal de 54 anos¹⁵¹, empreendeu uma reforma do sistema polissinodal francês, no sentido de promover a unificação do Estado e consagrar o absolutismo político e fiscal régio. A vitória contra os Huguenotes, em 1629, e a derrota das revoltas provinciais em 1630-32 “podem ver-se como o início da expansão do poder real que avançava inexoravelmente até atingir o seu auge, apesar do interregno da Fronda (1648-53)”¹⁵².

No reinado de Luís XIV produzem-se algumas das mais importantes reformas, ao nível daquilo que, política e juridicamente, podemos designar como conselhos de governação, distinguindo-os dos conselhos de administração e justiça. É certo que, desde a segunda metade do século XVI, a coroa procura pôr cobro à explosão dos efetivos do Conselho de Estado, limitando o número de conselheiros por lei, como forma de garantir a eficácia da decisão política. Mas vai ser fundamentalmente com a reforma polissinodal de Luís XIV, que confere uma arrumação orgânica às diferentes secções consultivas que haviam sido criadas, em boa parte, nos reinados antecedentes. Com efeito, a atividade dos conselhos tendo sido progressivamente definida por regulamentação, conforme vimos, veio a determinar a especialização dos assuntos dos diferentes conselhos, sendo necessário estabelecer uma distinção clara que reflecta superior especialização.

No momento da assunção do poder Luís XIV exclama: “A desordem reina por todo o lado”; um julgamento exagerado na apreciação de Pierre Goubert¹⁵³, relativamente

¹⁵¹ Quando Luís XIII morre em 1643, Luís XIV tem apenas cinco anos, tendo ficado como regente Ana de Áustria, sua mãe, até 1661. Cfr. Pierre Goubert (2010), *Louis XIV et vingt millions de français*, Paris : Fayard.

¹⁵² S.E. Finer (2005), *A História do Governo...*, p. 1258.

¹⁵³ *Louis XIV et vingt millions de français*, Paris : Fayard.

aos seus antecessores, nomeadamente Richelieu (1624-1642) e Mazarino, (1643-1661), dado que ambos tiveram sérios problemas externos e internos a resolver, nomeadamente a guerra contra a Casa da Áustria e a Fronda. Mas também é certo que no período antecedente ao governo direto de Luís XIV dominou o sistema de *ministeriado* que competia, mais diretamente, com o sistema polissionodal de conselhos de governação e de administração, em cristalização.

Luís XIV procedeu à primeira grande reforma governamental da monarquia de França, especializando as instituições e organismos do Estado, mormente com a reforma do sistema polissionodal dos conselhos de 1661, presidindo aos conselhos políticos de governação e participando em todos eles, decidindo soberanamente sobre a política que cada Secretário de Estado deveria seguir. O rei governa com conselho, suspendendo desde a morte do cardeal Mazarino (março de 1661) o regime do *ministeriado* (o equivalente ao sistema de validos na Monarquia Católica). Foi dele a consagração e a estabilização entre duas grandes categorias de assembleias, os já analisados conselhos governamentais¹⁵⁴ e os conselhos de justiça e administração¹⁵⁵. Deste modo a orgânica funcional dos conselhos de Estado foi aperfeiçoada (especializada) e estabilizada. Convém, no entanto realçar que estes costumes não constituíam total novidade, sobretudo depois de Francisco I e de Henrique IV cujas reformas administrativas iniciaram o processo de hierarquização, organização e especialização dos conselhos, que Luís XIV, ao longo do seu reinado, aperfeiçoou, especializou, racionalizou e concluiu¹⁵⁶.

O Estado da França ao tempo de Luís XIV – o país mais populoso do Ocidente Europeu -, era dirigido por cerca de cinquenta (50) mil agentes do poder régio, entre eles contavam-se Secretários de Estado e respetivos gabinetes, os Conselheiros de Estado, os intendentess e respetivos funcionários (que efetuavam o controlo dos corpos intermediários do Estado e a vigilância da administração provincial), e, finalmente, os

¹⁵⁴ Bruno Neveu (1999), «Le conseil d'État d'en haut et des affaires étrangères sous le règne de Louis XIV », *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, Paris, PUF, pp. 57-70.

¹⁵⁵ Em 1661, os conselhos de justiça e administração compreendem quatro formações: o Conselho Privado ou Conselho das Partes, o Conselho de Estado e das Finanças ou Conselho Ordinário das Finanças, a Grande Direção das Finanças e a Pequena Direção das Finanças (Ver por todos, Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises de la monarchie française à l'époque moderne*, pp. 286-300). Para além destes existiram ainda os temporários e/ou intermitentes Conselho do Comércio e o Conselho de Consciência. Ver por todos, Roland Mousnier *et al.* (1970), *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris: PUF.

¹⁵⁶Cfr., *supra*, Quadro 2 - Os Conselhos de Estado em França entre 1661 e 1789.

magistrados. Nas províncias, os intendentos inspecionavam, controlavam e repartiam a talha (impostos). A todos o “Rei Sol” exigia dedicação, obediência e eficácia. O exercício da soberania régia manifesta-se sobre os negócios públicos que o monarca faz questão de controlar diretamente. No topo da administração encontrava-se um chanceler (o braço-direito do monarca), responsável pela justiça retida, presidindo ao Conselho Privado ou das Partes e ao Conselho de Estado e das Finanças; um controlador-geral que dirigia as finanças e quatro Secretários de Estado encarregados da guerra, da marinha, dos assuntos estrangeiros e da casa do rei. Todos em estreita ligação e subordinação ao monarca¹⁵⁷.

Ao longo do século XVIII, a composição dos conselhos do rei e os diversos serviços e comissões, bem como as atribuições das repartições ministeriais, entretanto criadas irão manter-se. As reformas administrativas de Luís XIV, no século anterior, com destaque, no âmbito da governação reinícola, para o Conselho de Estado (ou «*Conseil d'en haut*»), composto por membros da família real, oficiais da corte e ministros de Estado em número de quatro ou cinco, garantindo a proteção dos “*regia negocia traités dans la plus sélective intimité*.”¹⁵⁸, onde a lei do silêncio impera, mantém-se como o pivô da governação política reinícola (conselho de governação). Para além deste conselho, ocupava um lugar de destaque o Conselho Real das Finanças (ressuscitado em 1661), presidido pelo rei e composto pelas elites burocráticas e especializadas no sector, com competências vastas (orçamento, fiscalidade, indústria, comércio *et al.*)¹⁵⁹. Por seu turno, a evolução do Conselho das Partes ou Conselho Privado, antecessor do Conselho de Estado liberal francês, reflete a reorganização e funcionamento do contencioso administrativo que tende cada vez mais para a separação das questões contenciosas particulares e as questões contenciosas de administração geral, estas últimas de interesse reinícola. Esta distinção que recua a 1632, ficou consagrada no Édito de Saint Germain de 1641, e, mais tarde, no Édito de Fontainebleu de 1661, pelos quais se impede que os

¹⁵⁷ Pierre Goubert (2010), *Louis XIV et vingt millions de français*, Paris : Fayard.

¹⁵⁸ Bruno Neveu (1999), «Le Conseil d'État d'en haut et des affaires étrangères sous le règne de Louis XIV», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, Paris, PUF, p. 57.

¹⁵⁹ Michel Antoine France (2009), *Le Conseil Royal des Finances au XVIIIe siècle et le registre E 3659 des Archives Nationales*, Genève/Paris: Libraire Droz, 2009 (1ª edição é de 1973). Idem (1968), «Les arrêts du Conseil rendus au XVIIIe siècle pour le Département de la Marine (1723-1791)», *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 55, n° 200, pp. 316-334. Disponível em : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/outre_0300,9513_1968_num_55_200_1466.

tribunais comuns tenham conhecimento expresso do contencioso em matéria administrativa. Esta divisão de esferas de competência dos tribunais ordinários e da administração ativa (Governo) é superiormente importante no que respeita à distinção progressiva entre domínio privado e domínio público¹⁶⁰. É importante reforçá-lo, os éditos foram produzidos no contexto da afirmação da ideia de Estado - na doutrina política da época - como o Leviatã (governo de um soberano absoluto), detentor único do Poder face à reação dos Parlamentos provinciais principais adversários do processo de centralização régia. Com efeito, desde o dealbar do século XVII assistimos a um desenvolvimento das características internas do Estado francófono quando o monarca interrompe as reuniões dos Estados Gerais – principais instrumentos de representação corporativa das ordens (1614 e 1789) -, promove o desenvolvimento de um sistema fiscal despersonalizado de cobrança de rendas, e, finalmente, coloca os parlamentos (cortes soberanas, inicialmente com funções legislativas e judiciais) sob sua influência direta “to limit the independence of judicial actors in the state, and to restrict the powers of budgetary remonstrance exercised by the parlements”¹⁶¹.

Em paralelo, Luís XIV, pela reforma administrativa dos conselhos, consagra o sistema do ministro-juiz com a proibição do julgamento do contencioso da administração pelos tribunais ordinários¹⁶². Por conseguinte, até ao dealbar da revolução de 1789 a justiça administrativa manteve-se como competência do Conselho das Partes e dos Intendentes¹⁶³, ou seja, dos órgãos da administração ativa.

¹⁶⁰ Do ponto de vista histórico e jurídico, a origem da separação entre causas particulares (*de partie à partie*) e causas régias (da governação do reino) recua aos séculos finais da Idade Média. De acordo com o estudo de K. Weidenfeld, que procedeu ao levantamento dos registos do Parlamento, da Casa dos Contos e da Corte do Tesouro franceses, nos séculos XIV e XV, esta distinção observa-se na repartição do julgamento das questões privadas e questões reinícolas a diferentes organismos. Cfr., por todos, M. Katia Weidenfeld (1999), *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIVe-XVe siècles)*, Thèse Droit, Paris II (sob a direção de Albert Rigaudière), p. 663, cit. in Jean-Louis Mestre (1999), «Le Traitement du contentieux administratif», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, Paris, PUF, p. 83.

¹⁶¹ Chris Thornhill (2011), *A Sociology of Constitutions. Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 120.

¹⁶² François Burdeau (1995), *Histoire du Droit Administratif : de la révolution au début des années de 1970*, Paris : PUF, p. 35.

¹⁶³ Durante o reinado de Luís XIII (1610-1643), constituíram-se como um corpo de elite administrativo independente da venalidade de ofícios, tendo desempenhado um papel fundamental na irradicação progressiva dos poderes privados. Aos intendentes competia a imposição das ordens régias, mormente de coleta de taxas e de exercício da justiça nas províncias. Os intendentes funcionavam como um eixo transmissor do poder régio para a periferia; o seu

De igual modo, convém dizê-lo, esta diferenciação plurissecular vai arrastar-se pelo período pré e pós-revolucionário (1789), mantendo-se especialmente associada à evolução das competências do Conselho de Estado em matéria de contencioso administrativo, conforme adiante veremos.

Todavia, é importante assinalar que, de acordo com a tradição historiográfica francesa, o sistema de polissinodal *stricto sensu* terá sido uma característica peculiar e exclusiva da regência do tio-avô de Luís XV, Filipe II, duque de Orleães que, enquanto regente, instituiu, com a Declaração de 15 de setembro de 1715, o Conselho da Regência do qual fez depender todos os conselhos de governação de Luís XIV, reforçando o regime polissinodal com a criação de seis conselhos inferiores (Reino, Guerra, Negócios Estrangeiros, Finanças, Marinha e Consciência, e pouco depois o Conselho de Comércio), mantendo inalterado o Conselho das Partes¹⁶⁴. Simetricamente nomeou para a presidência dos conselhos membros da mais alta aristocracia (duques, marechais, cardeais), respondendo à pressão da nobreza tradicional que havia sido em grande parte afastada do poder por Luís XIV. Os conselhos polissinodais são ministérios colegiais a quem competia preparar os dossiês levados ao Conselho de Regência. O presidente do conselho estabelecia a ligação entre os conselhos especializados e o Conselho da Regência, exercendo o papel de chefes da administração ministerial. Apesar de tudo, a nobreza de toga assegurou presença nos conselhos especializados, na qualidade de especialistas indispensáveis ao bom andamento dos negócios reinícolas. “*Les positions que conservaient ces dernières leur permirent bientôt de revenir au premier range et facilitèrent la transition em 1718, lorsque le Régent prit la décision de supprimer la Polysynodie*”¹⁶⁵. Pouco tempo depois, Filipe II vê-se obrigado a rever o sistema polissinodal, por ter induzido a uma enorme desordem no despacho. Desta sorte, entre 1718-1726, Filipe II acabará por fazer renascer o regime de *ministeriado*, chamando a si e ao mais próximo e dileto Conselheiro (abade Dubois) o despacho dos principais

incremento coincide com a concentração da autoridade fiscal e judicial no *conselho do rei* e nos demais conselhos régios. Eles constituíram, sem dúvida, um dos grandes pilares da autoridade régia. Cfr., por todos, Roland Mousnier (1974), *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789*, vol. 2, Paris: PUF e Annette Smedley-Weil (1995), *Les Intendants de Louis XIV*, Paris: Fayard.

¹⁶⁴ Alexandre Dupilet e Thierry Sarmant (2007), “Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVII^e au XIX^e siècle”, *Histoire, économie & société. Époques moderne et contemporaine*, n^o4 (26^e année), pp. 51-65.

¹⁶⁵ Alexandre Dupilet e Thierry Sarmant (2007), “Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVII^e au XIX^e siècle”, p. 2.

negócios do reino. No entanto, as antigas formas de governação, consolidadas por Luís XIV, não permitiram uma revolução total dos hábitos governamentais, tendo sido progressivamente restaurados os antigos conselhos e Secretarias de Estado, ainda durante a regência de Filipe II, subsistindo um sistema misto¹⁶⁶.

No atual contexto da historiografia das instituições políticas francesas, devemos entender a polissinodia francesa num âmbito mais vasto da génese e desenvolvimento das instituições monárquicas, reportado, nomeadamente, à reorganização dos conselhos de 1661 (conselhos de governação) e às formas administrativas do Estado (Secretarias de Estado), que se incrementam e consolidam no século XVIII, e à tradição política e administrativa francesa.

Posteriormente, com o governo direto de Luís XV (1723-1774), foi anunciada a extinção da função de primeiro-ministro (valido); a partir de então o rei governa pessoalmente o reino, tal como o avô. Porém, Luís XVI reestabelece oficialmente o *ministeriado*, entre 1787-1788. Aparentemente, a fraqueza política do rei exigia a nomeação de um mentor. Estes momentos conjunturais, ao longo do século XVIII, são exemplos de interregno do exercício pleno da soberania régia (Poder soberano), ao ceder espaço para o recrudescimento do regime de primeiro-ministro (valimento). O primeiro-ministro organiza, coordena, arbitra e controla toda a atividade ministerial (detém assento em todos os conselhos de governação), situação que faz dele a principal personagem do Estado.

As reformas de 9 de agosto de 1789, imediatamente posteriores à revolução, procedem a uma reorganização dos conselhos de governação fundindo-os num conselho único, designado de Conselho de Estado; assumindo este órgão as funções tradicionais de órgão político de governação. Ao mesmo tempo é criado o Comité de Contencioso dos Departamentos do Conselho de Estado, encarregado das matérias de contencioso administrativo, assumindo a gestão da jurisdição administrativa, considerado por muitos especialistas o antecessor do Conselho de Estado liberal francófono.

¹⁶⁶ Bernard Barbiche (2001), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, pp. 274-278.

De seguida, o Quadro I exhibe uma síntese dos Conselhos de Estado da França entre 1661-1789.

Quadro I - O sistema de conselhos em França entre 1661 e 1789

Tipos	Conselhos de governação				Conselhos de justiça e de administração	
Conselhos	Conselho Superior (Negócios, «d'en Haut»)	Conselho das Despesas	Conselho Real das Finanças	Conselho Real de Comércio	Conselho Privado ou das Partes	Conselho de Estado e das Finanças
Presidência	Rei	Rei	Rei	Rei	Chanceler	Chanceler
Primeiro-ministro	Assento	Assento	Assento	Assento	Não	Não
Ministros de Estado	Todos	Todos	Certos	Certos	Não	Não
Chanceler	Se for ministro de Estado	Assento	Assento	Assento	Assento	Assento
Secretários de Estado	Se forem ministros de Estado	Todos	Certos	Certos	Excecional	Excecional
Controlador geral das finanças	Se for ministro de Estado	Assento	Assento	Assento	Excecional	Assento
Chefe do Conselho Real das Finanças	Se for ministro de Estado	Assento	Assento	Não	Não	Não
Intendentes das finanças	Não	Não	de 1 a 4	de 1 a 3	Todos	Todos
Conselheiros de Estado	Não	de 1 a 3	1 ou 2	1 ou 2	Todos	Todos
Oficiais das petições	Não	Não	Não	Não	Todos	Todos

Fonte: Bernard Barbiche (2001: 294).

1.2.3. Espanha

Um dos exemplos mais precoces de supressão seletiva dos organismos constitucionais medievais é a Espanha que, desde a Monarquia Católica (1469) e a subsequente assunção do poder pelos Habsburgos (depois de 1516), edificou um Estado com características típicas do regime ‘absoluto’. De acordo com Salustiano de Dios, a génese do Estado em Espanha começa com o processo de centralização das estruturas administrativas, pela anulação dos privilégios senhoriais e o crescente aumento do poder direto do monarca sobre os organismos fiscais de cobrança de impostos e os organismos judiciais¹⁶⁷. Para este e outros especialistas, as raízes do sistema de controlo judicial têm fundamento do Ordenamento de Alcalá (1348) que confirma, primeiramente, a supremacia do poder jurisdicional da monarquia de Castela¹⁶⁸. Posteriormente, ao longo dos séculos XVI e XVII, as formas de organização política e jurídica foram-se adaptando aos condicionalismos impostos pela subsistência de autonomias governativas reinícolas e de regalias senhoriais feudais; aquilo a que John H. Elliot denomina de “monarquias compostas”, i.e., alguns Estados modernos do Ocidente Europeu correspondiam a um conjunto de reinos, estados e senhorios sob a égide de um governante, a quem competia a governação respeitando as tradições políticas e jurídicas locais¹⁶⁹.

Neste contexto, em Espanha, devemos compreender o sistema de conselhos polissinodal, desde a união matrimonial de Isabel de Castela, a Católica, e Fernando de Aragão, que, no século último quartel do XV, deram início ao sistema de conselhos por coroas (Castela e Aragão), posteriormente transformados em conselhos territoriais por efeito da expansão e integração de novos domínios. O Conselho de Estado do Império dos Habsburgos, o primeiro em dignidade e relevância política de todos os conselhos, desde a sua conceção por Carlos V, em 1526, não tinha competências específicas nem um âmbito territorial determinado (era supraterritorial); destinava-se sobretudo a pronunciar-se sobre assuntos de política externa (controlo das embaixadas), e questões relativas ao rei e à família real, mantendo-se o regime de segredo de Estado¹⁷⁰. Conselho de Estado irá estender a sua autoridade sobre o conjunto de territórios da monarquia espanhola. A

¹⁶⁷ Salustiano de Dios (1985), “Sobre la génesis y los caracteres del estado absolutista en Castilla”, *Studia historica. Historia Moderna*, 3 (5), pp. 11-46.

¹⁶⁸ Rafael Gibert Díaz (1978), *Historia General del Derecho Español*, Madrid: Realigrafica.

¹⁶⁹ J. H. Elliot (2010), *España, Europa y el mundo de ultramar (1500-1800)*, Madrid: Taurus.

¹⁷⁰ Miguel Artola (dir.) (1988), *Enciclopedia de Historia de España II. Instituciones políticas. Imperio*. Madrid: Alianza.

maioria dos Conselheiros era especialista em relações internacionais, oriunda da alta nobreza e do alto clero, incluindo naturalmente príncipes de sangue, cardeais, pares do reino e grandes oficiais da coroa¹⁷¹.

Durante o Antigo Regime, a Monarquia Católica assentava numa estrutura governativa de natureza polissinodal, i.e. com uma multiplicidade de assembleias (conselhos) onde se reúnem notáveis com a função de aconselhar e assessorar o monarca na governação reinícola¹⁷². Os primórdios do desenvolvimento do sistema polissinodal em Espanha, de acordo com os estudiosos, recuam à união matrimonial dos Reis Católicos (Fernando e Isabel), e por necessidades derivadas da expansão territorial da Espanha¹⁷³. No âmbito do sistema polissinodal desenvolveram-se dois tipos de conselhos: os de âmbito territorial e os de âmbito governamental¹⁷⁴. Os conselhos territoriais, representam institucionalmente os diversos reinos (Castela¹⁷⁵, Aragão¹⁷⁶, Navarra, Itália¹⁷⁷, Flandres¹⁷⁸ e Portugal¹⁷⁹). Os sete conselhos territoriais vão sendo constituídos à medida

¹⁷¹ Miguel Artola (1999), *La Monarquía de España*, Madrid: Alianza Editorial.

¹⁷² Sobre o desenvolvimento do regime polissinodal em Espanha (com predomínio dos validos e com predomínio dos secretários) e a afirmação do regime do ministeriado (mormente a partir do século XVIII) e o papel da nobreza nesse processo, ver por todos José António Escudero López (2008), “La nobleza y los altos cargos de la administración en la España del Antiguo Régimen”, in José Luís Soberanes Fernández e Rosa María Martínez de Codes (coord.), *Homenaje a Alberto de la Hera*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 321-338; para um balanço geral cfr. Alfredo Floristán Imízcoz (2004), *Historia de España en la Edad Moderna*, Madrid: Editorial Ariel.

¹⁷³ O sistema polissinodal foi primeiramente estabelecido em Espanha, por efeito da natureza compósita da Monarquia Católica que incluía conselhos territoriais e temáticos. Sobre o assunto, cfr. Luis G. de Valdeavellano (1968), *Curso de historia de las instituciones españolas*, Madrid: Alianza. Um estudo comparado dos modelos políticos francês e europeu, dando particular ênfase ao caso espanhol, cfr. Alexandre Dupilet e Thierry Sarmant (2007), “Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVII^e au XIX^e siècle”, *Histoire, économie & société. Époques moderne et contemporaine*, n^o4 (26^e année), pp. 51-65.

¹⁷⁴ Os conselhos foram primeiramente criados por coroas (Castela e Aragão, ainda no século XV), depois por territórios.

¹⁷⁵ Terá sido o primeiro conselho a ser criado em 1480, dispondo de competência administrativa em matéria de justiça, governo e administração do reino de Castela.

¹⁷⁶ Atuava em Aragão, Catalunha, Valência e Maiorca, bem como nos reinos de Nápoles, Sardenha e Sicília (reinos de Itália).

¹⁷⁷ Tendo surgido com Filipe II, tinha atribuições de Justiça e Fazenda, para além da nomeação de cargos e dos vice-reis nas possessões italianas do reino de Aragão (Nápoles, Sicília e Sardenha) e o ducado de Milão. Era composto por um presidente e seis regentes: dois de cada um dos reinos italianos. Miguel Artola (1999), *La Monarquía de España*, Madrid: Alianza Editorial.

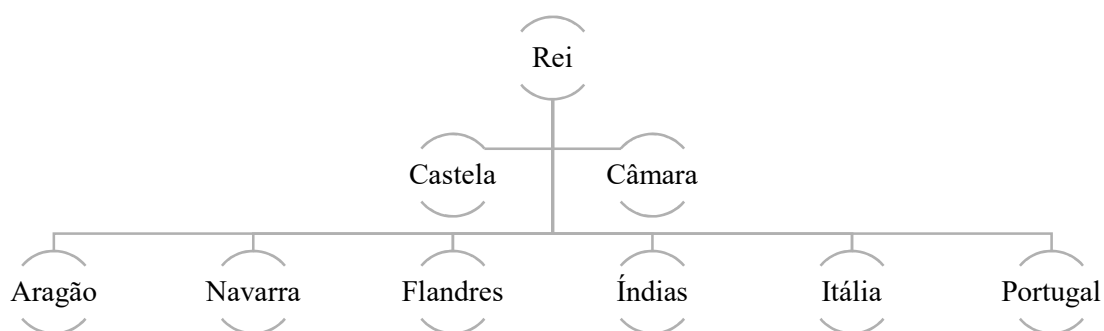
¹⁷⁸ Tinha por funções a nomeação de ofícios, a administração da Justiça e da Fazenda nos Países Baixos. Era composto por um presidente e um número variável de Conselheiros. Miguel Artola (dir.) (1988), *Enciclopedia de Historia de España II. Instituciones políticas. Imperio*. Madrid: Alianza.

¹⁷⁹ Surgiu em 1582. Tinha competência em assuntos internos do reino de Portugal, administração da justiça e nomeação de ofícios eclesiásticos. Composto por um presidente e seis Conselheiros.

das conquistas e integrações reinícolas pela Monarquia Hispânica¹⁸⁰. Este sistema multi-institucional revelou-se um sistema político adaptável às circunstâncias políticas de época. Os conselhos territoriais tinham um presidente e um Secretário, sendo compostos por um número variável de Conselheiros (entre quatro a seis Conselheiros), oriundos da aristocracia laica e eclesiástica de cada um dos espaços territoriais integrados na monarquia. Quanto ao processo burocrático da atividade dos conselhos territoriais, geralmente a correspondência administrativa proveniente dos diversos conselhos chegava a Madrid, de seguida o Secretário de cada conselho organizava o material e mais tarde reunia com o rei que solicitava o parecer do Conselho de Castela. Posteriormente, o Conselho respondia depois de reunir para tratar a questão e fazer a consulta formal ao monarca. O Secretário levava a consulta ao rei, e devolvia-a ao Conselho com a resposta a ser executada. As reuniões dos Conselhos tinham lugar no palácio real, e habitualmente não contavam com a presença do rei.

De seguida encontram-se representados os conselhos territoriais da Monarquia Hispânica.

Organograma II - Conselhos territoriais da Espanha (séculos XVI-XVII)



Inicialmente foram criados conselhos por coroas (século XV), posteriormente por territórios de governação, e num terceiro e derradeiro momento por matérias. Acresce

Foi dissolvido com o reconhecimento da independência do reino de Portugal pelo Tratado de Lisboa de 1668.

¹⁸⁰ Mercedes Rivas Arjona, numa síntese de longa duração, analisa o processo de centralização monárquico de Espanha desde os reis católicos até aos inícios da Restauração, com o fim das guerras carlistas (1875-1931). Ver por todos, Mercedes Rivas Arjona (2014), *Organización territorial de España. Desde los reyes católicos hasta la transición breve recorrido histórico*, Madrid: Editorial Dykinson.

dizer que paralelamente aos conselhos de governação foram criados também conselhos com competência técnica: o Conselho de Inquisição (1488), o Conselho de Cruzada, consolidado ao tempo de Carlos V e o Conselho das Ordens Militares.

Quadro II - Cronologia dos conselhos territoriais e centrais da Espanha

Conselhos Territoriais			Conselhos Centrais	
1480	Conselho de Castela		1480	Conselho de Inquisição
1494	Conselho de Aragão		1489	Conselho de Ordens
1524	Conselho das Índias		1523	Conselho da Fazenda
1525	Conselho de Navarra		1526	Conselho de Estado
1549	Conselho da Flandres		[1526]	Conselho de Guerra
1579	Conselho de Itália		1561	Conselho de Cruzada
1582	Conselho de Portugal			

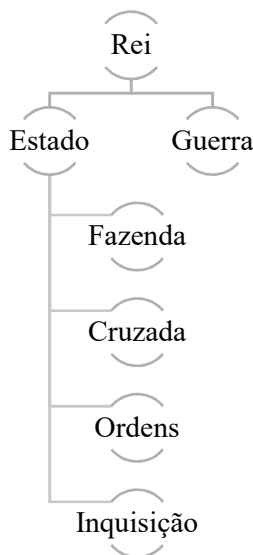
A título de exemplo, o Conselho de Aragão, surgiu em 1494, com competência governativa sobre os territórios da Coroa de Aragão, incluindo os reinos de Nápoles, Sicília e Sardenha, até à criação do Conselho de Itália, em 1579. O Conselho dividia-se em conselho propriamente dito e chancelaria, tratando de questões de justiça, governo e graça. Do mesmo modo, o Conselho de Portugal, criado em 1582, manteve-se em atividade até às vésperas da restauração, momento em que foi substituído (1639) pela Junta de Portugal que funcionou até 1658, quando foi restaurado o Conselho de Portugal que se manteve até ao reconhecimento da independência de Portugal por parte do rei de Espanha, em 1668. O Conselho de Portugal, sediado em Madrid, tinha competência sobre os territórios portugueses da Europa e do Ultramar.

Por seu turno, o Conselho de Castela, com origens nos finais da Idade Média, emerge como uma instituição régia destinada à governação dos territórios do reino de Castela, com competências governativas e judiciais. O Conselho da Câmara tinha competência em matéria de graça e mercês. Em 1588, este órgão torna-se independente do Conselho de Castela e, do mesmo modo, o Conselho da Câmara das Índias, em 1600, dá origem ao Conselho das Índias, sofrendo depois várias metamorfoses¹⁸¹.

¹⁸¹ José Antonio Escudero (2002), “La creación del Consejo de Cámara de Índias”, in Feliciano Barrios (coord.), *Derecho y administración pública en las Indias Hispánicas: actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano* (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998), Universidad de Castilla La Mancha, pp. 622-668.

Por seu turno, os conselhos temáticos especializaram-se em função da natureza das matérias em análise (Guerra, Fazenda, Cruzada, Índias, Ordens militares e Inquisição)¹⁸², conforme se pode verificar no organograma seguinte:

Organograma III - Conselhos centrais da Espanha (séculos XVI-XVII)



Num plano político superior ao Conselho de Castela, com origens medievais, veio a situar-se o Conselho de Estado, criado por Carlos V que, durante o reinado de Filipe II, consolidou a respetiva importância política (1598), começando por ser dividido em secções (Governo, Província, Justiça *et al.*). O Conselho de Estado constituía o órgão de decisão política de maior importância, deliberando sobre as principais decisões que diziam respeito à organização interna e à defesa do conjunto da Monarquia Hispânica, constituía um conselho de governo (político).

Ao longo do século XVII, o sistema de validos e o governo por juntas enfraqueceu, ainda que temporariamente, o antigo poder e prestígio do Conselho de Estado¹⁸³ e do sistema polissinodal de conselhos. Os validos governavam à margem do sistema institucional da monarquia, portanto à margem do sistema polissinodal dos conselhos.

¹⁸² Miguel Artola (dir.) (1988), *Enciclopedia de Historia de España II. Instituciones políticas. Imperio*. Madrid: Alianza.

¹⁸³ Ao longo do século XVII acentua-se o governo dos validos, personagens de enorme confiança do Rei, a quem este entrega os assuntos da governação e quase todo o poder. Não se trata de cargos oficiais, assemelham-se aos «privados d’el rei medievais». Durante o reinado de Filipe III (1598-1621) dominaram os duques de Lerma e Uceda que cometeram inúmeros abusos na administração, acabando desterrados. Ver por todos, Luis Suarez Fernandez (2004), “Orígenes del validage”, in Luis Suarez Fernandez e José Antonio Escudero Lopez (coord.), *Los Validos*, Madrid: Dykinson, pp. 35-40.

Em seu lugar, os monarcas criaram juntas, uma espécie de conselhos temporários, que funcionavam como órgãos de assessoria, compostas por partidários seus. O sistema das juntas e dos validos, na opinião dos especialistas, é um sintoma da fraqueza e falta de vontade de governar de alguns monarcas, que, de algum modo, renunciavam ao exercício do poder entregando-o a validos, privados e mentores¹⁸⁴.

A grande diferença que existia entre governar com conselhos (possinodia) e com validos reside no facto do primeiro sistema implicar uma participação ativa do monarca nas atividades de governação (convocando à participação no processo de decisão de uma assembleia de notáveis); e no segundo, o ascendente político dos validos que impõem uma decisão pessoal transformam-se, o mais das vezes, no pivô da governação do Estado.

Assim sendo, o Conselho de Estado e o Conselho de Castela, os mais importantes órgãos consultivos da Monarquia Hispânica, eram chamados a consulta sempre que o Rei entendia expor os assuntos a debater e escutar os Conselheiros tomando, posteriormente, a decisão final¹⁸⁵; por seu turno, em conjunturas de preponderância política dos validos, o rei confiava o processo de decisão política ao favorito.

O Conselho da Guerra é o órgão encarregado das questões militares e navais da Monarquia dos Habsburgos, nos séculos XVI/XVII, sendo constituído pelos Conselheiros de Estado e especialistas em assuntos militares. Num tempo de grandes disputas político-religiosas (v.g. a Guerra dos Trinta Anos [1618-1648]), dinásticas e territoriais, designadamente com a França, este conselho exerce um papel incontornável no governo. Conforme assevera Pero Molas Ribalta sobre o Conselho de Estado na transição da dinastia dos Áustria para a dinastia Bourbon:

“Desde 1691 no había en España un “primer ministro” que concentrara en sus manos la confianza o “valimiento” del soberano. Después de la caída del conde de Oropesa [um dos últimos validos], ningún aristócrata había podido imponer su hegemonía; aunque el propio Oropesa había vuelto a la corte en 1696 y había asumido la presidencia del Consejo real de Castilla. Las distintas facciones

¹⁸⁴ Bernardo José García García (2006), *Los validos*, Madrid: Akal.

¹⁸⁵ D. Francisco Manuel de Melo descreve as atribuições do Conselho de Estado ao tempo de Filipe IV de Espanha (1621-1665), monarca que serviu até se envolver na causa portuguesa (desde 1637). Cfr. Francisco Manuel de Melo (1720), *Aula politica, Curia Militar, Epistola declamatoria ao serenissimo principe D. Theodosio*. Lisboa: Mathias Pereira da Silva & João Antunes Pedroso.

nobiliarias eran fluctuantes (...) Los personajes que integraban el Consejo de Estado en 1700 habían ingresado en la institución en distintos momentos”¹⁸⁶.

E estes são os mesmos que aconselharam Carlos II a fazer testamento, a 6 de junho de 1700, a favor de Filipe de Bourbon por razões de Estado.

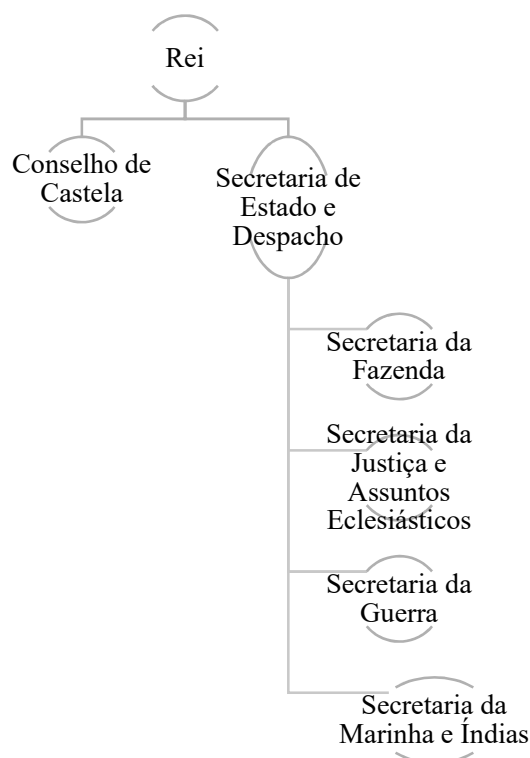
Do ponto de vista institucional, a evolução política do sistema de conselhos, na Espanha de finais do Antigo Regime, ficou marcada pelas reformas borbónicas de Filipe V (1700-1724) que consagram os Secretários de Estado, confiando-lhes funções ‘executivas’ por delegação direta do rei e por sua autoridade, promovendo a especialização dos assuntos dos diferentes conselhos e Secretarias de Estado, uma característica do Estado moderno. Estas mudanças administrativas surgem como consequência do Tratado de Utrecht (1713) que teve que dissolver os conselhos territoriais espanhóis de Aragão, da Flandres e de Itália (1707), substituindo-os por Secretarias Ministeriais (1714). Filipe V (1700-1724) aumentou para cinco o número de Secretarias de Estado e instituiu o regime de precedência destes organismos, em que cada um dos Secretários despachava pessoalmente com o rei.

Deste modo, a monarquia dos Bourbon, de Filipe V a Fernando VI (1746-1759), impôs uma estrutura institucional unitária à Espanha após a saída do Tratado de Utrecht, em conformidade com os desígnios de instaurar uma monarquia absoluta em que o monarca se transforma no centro decisor da monarquia juntamente com os Secretários de Estado, subtraindo o anterior papel das juntas e dos validos. Daí a concessão da preferência ao sistema administrativo das Secretarias de Estado, criadas por Filipe V (1714), inspirando-se no modelo francês adaptando-o à monarquia de Espanha¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Pero Molas Ribalta (1999), “La razón de estado y la sucesión española”, [em linha]. Disponível em: http://rseap.webs.upv.es/Anales/99_00/A_281_La_razon_y_sucesion.pdf.

¹⁸⁷ Rafael Vera Torrecilla (1994), “Felipe V y el reformismo centralista: El origen del sistema ministerial español”, pp. 125-142. Disponível em: helvia.uco.es/xmlui/bitstream/.../dyo2_vera.pdf?...1

Organograma IV - Reforma borbónica da administração central (século XVIII)



Conforme referimos, com a reforma das Secretarias de Estado a configuração polissinodal e tradicional dos conselhos dos Áustrias retrocede (conselhos territoriais e conselhos temáticos), com exceção do Conselho de Castela e a Secretaria de Estado e de Despacho, instituição que assume o papel mais preeminente na estrutura governativa. Primeiro como Secretaria de Despacho Universal (1705) e, posteriormente, desdobrada em quatro. Os Secretários de Estado tinham funções executivas por delegação direta do Rei, atuando por sua autoridade, no quadro do modelo de Estado absoluto (fase de superior centralização do poder régio). A reforma administrativa de Filipe V Bourbon constituiu, em Espanha, um momento crítico para o CE. O aparecimento das Secretarias de Estado e, mais tarde, a constituição da Junta Suprema do Estado (1787-1792), uma reunião de todos os Secretários de Estado para deliberar sobre os assuntos relativos a cada área da governação, assinalam uma fase de decadência da influência e atividade do CE. Este sistema de governo por junta foi institucionalizado durante o reinado de Carlos III (1759-1788), tendo provocado um acentuado recuo da atividade do CE que só será revitalizada a partir de 1792 mantendo-se até à sua extinção pelo Decreto de 24 de Março de 1834¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Enrique Martínez Ruiz (2007), *Diccionario de historia moderna de España: La administración*, Madrid: Istmo, pp. 100-114.

Deste modo, na esfera política e governativa, na Espanha do século XVIII, a relevância política dos conselhos e dos Conselheiros foi significativamente diminuída, exceção feita ao Conselho de Castela que se manteve como o pivô político da monarquia até à sua extinção, dividindo as suas atribuições entre o Tribunal Supremo (judicial) e o Conselho Real de Espanha e Índias (consultivo)¹⁸⁹. Este Conselho Real da Espanha tem como antecedentes diretos os Conselhos de Estado de José Bonaparte (1808), que dispunham da faculdade de preparar leis e atuar em colaboração com a justiça bem como com o Conselho de Estado docenista - destinado a assegurar a estabilidade governamental e a preencher o vazio do Senado – conforme estipulado na Constituição de Cádiz (1812). Com a instauração definitiva do liberalismo em Espanha, após a morte de Fernando VII (1833), a doutrina da separação dos poderes preconizada pelo modelo liberal de Estado impõe uma clarificação das atribuições judiciais, consultivas, legislativas e administrativas (executivas) dos organismos do Estado, tendendo a superar a duplicidade de funções das instituições do Antigo Regime, mas esse é assunto que trataremos oportunamente.

1.3. Balanço comparado

Durante o Antigo Regime, a monarquia assentava *teoricamente* num poder pessoal e universal do rei sobre todos os corpos sociais e políticos do reino. Não havia, por isso, mais do que um centro nevrálgico do poder a quem era reservada a última palavra em todos os assuntos de Estado. O Conselho de Estado surge num contexto de crescente afirmação da soberania régia, enquanto órgão político de consulta em matérias de Estado, diplomacia, guerra e paz, na tradição medieval. Neste quadro de progressiva concentração de poder em torno da figura régia, competia ao rei criar e distinguir os órgãos e funções, definindo-os em estatutos, sem, no entanto, haver uma racionalização e especialização em grau como veremos surgir no momento em que decorre a divisão dos poderes (pós-revoluções liberais). Do mesmo modo, este processo de criação e consolidação das modernas estruturas administrativas não é linear e nem sempre foi equilibrado ao longo do Antigo Regime, tanto mais que, conforme vimos, a criação de organismos acarretou a

¹⁸⁹ A criação de CREI é fruto da grande reforma do governo central posterior à morte de Fernando VII, e do estabelecimento definitivo do liberalismo. Javier Tusel (dir.) (1997), *Historia de España. Vol.5, Edad Moderna I: de los Reyes Católicos a los últimos Austrias*, Madrid: Espasa, Calpe.

busca de novos espaços político-institucionais que implicou ajustamentos, no plano orgânico-funcional e social, dos novos órgãos do Estado relativamente aos de tempos antecedentes, v.g. as Secretarias de Estado. O Conselho de Estado surge neste quadro de criação e consolidação de novas estruturas do Estado moderno, alcandorando-se a um órgão com uma fisionomia própria.

Muito embora a emergência do Conselho de Estado, com essa designação, tenha surgido no século XVI, em todos os casos singulares analisados, conquanto órgão político de consulta em matérias de Estado (negócios do reino, diplomacia, guerra e paz), não obsta a que, com o tempo, a criação de novas estruturas estatais de pendor mais burocrático e técnico, como as Secretarias de Estado, venha ocasionar um clima de tensão institucional e social entre os Conselheiros e os Secretários de Estado. Na verdade, o crescimento da máquina administrativa do Estado, não foi, o mais das vezes, acompanhado de uma definição precisa das atribuições de cada órgão, propiciando por um lado, a sobreposição de funções e por outro a ausência de coordenação das atividades adscritas. Os trâmites burocráticos insuficientemente definidos motivam situações de disputa e conflito institucional. De igual modo, do ponto de vista social, o mais das vezes, os Conselheiros de Estado eram recrutados em função do nascimento e do estatuto social na corte, sendo maioritariamente oriundos da primeira linha da aristocracia reinícola; de outro lado, os Secretários eram providos atendendo às suas qualidades burocráticas e de homens letrados (*meritocracia*).

Porém, a génese, desenvolvimento e consolidação do Conselho de Estado ao longo dos séculos XVI a XVII, como supremo órgão político de assessoria à governação reinícola, não foi posta em causa apenas pela emergência das Secretarias de Estado (por finais do século XVI/inícios do século XVII), que remetem para uma crescente especialização orgânico-funcional, competindo-lhes a tramitação e despacho das matérias da respetiva especialidade; outros modelos coevos de governação vieram a colocar em causa a preeminência do Conselho de Estado no espaço político da corte régia, a saber: os validos e as juntas, em Espanha e em Portugal, e o regime do ministeriado em França, sobretudo a partir da segunda metade do século XVII. Simetricamente, também é necessário salientar a multiplicidade de conselhos especializados saídos do medievo Conselho Régio, com composição e atribuições diferentes ao longo do tempo, que acabaram por delimitar as atribuições do Conselho de Estado (alta política e negócios estrangeiros).

Por tudo isto, e em termos gerais, e também à luz do que um assinalável núcleo de especialistas considera, três principais motivos justificam a consagração deste instituto durante o século XVI e a sua manutenção nos séculos seguintes:

Em primeiro lugar, o caráter de *indispensabilidade* do órgão. De acordo com a tradição monárquica o rei não pode governar só (v.g. as funções da Cúria Régia), necessita de um organismo de consulta que o auxilie e apoie no processo de decisão. Em todos os casos analisados o Conselho de Estado teve origem no conselho régio e no conselho privado medievos, a partir dos quais, no século XVI, se constituiu o Conselho de Estado. O processo decisório reinícola, ‘executivo’, incluía a produção legislativa, a tomada de medidas de ordem pública, questões de jurisdição e fiscalidade, havendo, para algumas delas, necessidade de reunir para garantir *consilium et auxilium*. Para todas estas dimensões governativas, o rei contava com a opinião das pessoas de maior confiança e experiência na Corte, com as quais reunia com frequência, informalmente ou em Conselho de Estado. O Conselho de Estado surge, neste quadro, como uma necessidade.

Em segundo lugar, a *individualidade e a funcionalidade* do Conselho de Estado desde os alvares da modernidade, que radica essencialmente na dispensa de pareceres sobre decisões políticas, judiciárias e governativas. O CE é um órgão que reúne sob convocatória régia, muito embora, as sucessivas disposições regimentares tendam a estipular a periodicidade das reuniões e o âmbito das atribuições gerais do órgão. Em todos os Estados modernos do Ocidente Europeu analisados, o Conselho de Estado evoluiu de uma reunião de notáveis, convocada apenas quando o rei entendesse, para um organismo com superior identidade corporativa adquirindo crescente importância política na administração reinícola.

É importante notar que a instituição do Conselho de Estado no século XVI, em todos os casos singulares analisados, assentou em modelos híbridos que combinam características e formas orgânicas tradicionais e modelos emergentes. As disposições normativas do século XVI incorporam práticas e formas anteriores, circunstância que induz a uma flexibilidade institucional (e concetual), não obstante se terem produzido regimentos com um caráter inovador.

Em terceiro e último lugar, a *composição* do órgão. Na tradição monárquica, competia ao rei escolher os conselheiros, no entanto, a estrutura social corporativa do Antigo Regime reportava ao órgão um número não negligenciável de nobres de estirpe, príncipes de sangue e oficiais superiores da corte que tinham assento direto no instituto

además dos conselheiros de escolha e nomeação régia, geralmente de proveniência aristocrática, conforme adiantámos. Com efeito, a aristocracia manteve-se como um dos grupos mais influentes nas estruturas do poder do Antigo Regime, ocupando ofícios régios (o mundo do oficialato régio não é homogéneo) e as mais altas dignidades do Estado. A presença de membros de famílias e linhagens ligadas por laços de clientelismo e fidelidade nos ofícios da corte constituiu um dos traços de sobrevivência do regime; contribuindo para a formação de linhagens de servidores que viviam na dependência dos recursos do Estado.

Feito este balanço das características gerais justificativas do Conselho de Estado ao longo do Antigo Regime, passemos então à síntese comparativa dos modelos administrativos de Estado e de Conselho de Estado nos três casos analisados por considerarmos, de acordo com a análise anteriormente produzida, que eles apresentam variações assinaláveis, e algumas aproximações e semelhanças.

As mudanças operadas na formação do Conselho de Estado estão conectadas com as transformações políticas, sociais e administrativas decorrentes do emergente Estado moderno, e da conseqüente criação e promulgação de novos regimentos e ordenações que consagram a denominação de «Conselho de Estado» primeiramente na Espanha do Imperador Carlos V (1526), posteriormente no Portugal de D. Sebastião (1569), por influência castelhana, e seguidamente na França de Henrique III, o último dos Valois (1578). Por conseguinte a moderna designação de «Conselho de Estado» surge no século XVI em todas as monarquias patrimoniais analisadas, em contexto de crescente afirmação da soberania régia e do aparecimento do “Estado”.

A Espanha é apresentada como o exemplo com mais vincadas tradições polissinodais, em função do processo de conquistas territoriais e heranças dinásticas que conduziram, inicialmente, ao desenvolvimento de um regime governativo polissinodal que configura a organização política do Estado em dois tipos de conselhos: conselhos centrais de governação, tendo à cabeça o Conselho de Castela e o Conselho de Estado de Madrid – os órgãos políticos mais importantes e mais centrais da monarquia, o último dos quais é supraterritorial -, e os conselhos territoriais que representam a pluralidade do espaço político do Império dos Habsburgo (Conselho de Castela, Conselho de Aragão,

Conselho da Flandres, Conselho de Navarra, Conselho de Portugal e Conselho de Itália)¹⁹⁰.

Simetricamente, em Portugal, muito embora com algum atraso, na regência do Cardeal D. Henrique foi criado o órgão, posteriormente regulamentado por D. Sebastião, por influência do modelo castelhano. Na sequência da implantação da monarquia dual foi criado o Conselho de Portugal (1582), incumbido de representar os assuntos de Estado portugueses junto do governo e da corte de Madrid, assim se mantendo até à reforma administrativa de D. João IV, pós-independência, em 1645.

A França, por seu turno, desenvolveu um sistema governativo de conselhos continental. O processo de centralização do poder e de racionalização e especialização administrativa, iniciado no reinado de Henrique II (1547-1559), conduziu a uma primeira distinção entre Conselho Real (de Estado) e o Conselho Privado (ou das Partes), consignando uma divisão entre *conselhos de governação* (comando) e *conselhos de justiça e administração* (decisões simples, incluindo o contencioso administrativo), conforme adiantámos. Com efeito, em função da evolução distinta e superiormente complexa das estruturas administrativas francófonas, a denominação regular e fixa de Conselho de Estado, surge apenas no reinado de Henrique III (1574-1589), muito embora a génese do órgão, para a maioria dos especialistas, reporte ao reinado de Henrique II (1547-1559), período em que decorre a separação de formações distintas e especializadas, dando origem àquilo que os especialistas franceses denominam de “*polissemia e complexidade no uso do conceito de Conselho de Estado (Conselho Real)*”¹⁹¹, ocorrendo em simultâneo nomes distintos para o mesmo organismo¹⁹².

Em França, a tendência é para distinguir entre *conselhos de administração e justiça* (Conselho das Partes e Conselho Secreto; Conselho dos Negócios, também designado Conselho Estreito, e o Conselho das Despesas, por exemplo) e *Conselhos de*

¹⁹⁰ Cfr. Salustiano de Dios (1982), *El consejo real de Castilla (1385-1522)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; J. M. Cordero Torres (1981), *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid: IEP; Miguel Artola (1999), *La Monarquía en España*, Madrid: Alianza Editorial.

¹⁹¹ Jean-Louis Thireau (1999), «Le Conseil du Roi au XVI siècle», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études...*, pp. 10-11.

¹⁹² Esta situação ocorre maioritariamente em períodos de transição, em que o Conselho Real (e as consecutivas divisões especializadas) bem assim como os órgãos paralelos (as Secretarias de Estado) se apresentam como organismos mutáveis e em evolução constante. Cfr. Bernard Barbiche (1999), «Le Conseil du roi dans tous ses états. Questions de vocabulaire», pp. 20-26; Roland Mousnier (1988), *Le Conseil du roi aux XIVe, XVe et XVIe siècles*, Paris.

governança / políticos (Alto Conselho, também designado de Negócios ou Conselho de Estado; Conselho das Despesas e Conselho de Finanças). Este movimento reformista dos conselhos só se completa no reinado de Luís XIV¹⁹³.

No século XVII, em todos os casos analisados, o Conselho de Estado, que havia sido vigoroso no século XVI, veio a sofrer, o impacto de dois principais concorrentes. Primeiro a criação e a afirmação das Secretarias de Estado que, no contexto político de unificação reinícola, irão permitir que alguns ‘ministros’ sejam responsáveis por determinadas matérias e áreas da governança (v.g. Guerra, Fazenda, Finanças, Conquistas e Índias), como é o caso português. Este processo de especialização e racionalização do sistema governativo contribuiu para a diminuição da importância do Conselho de Estado remetido progressivamente a questões de política externa. Por ora no processo político competia às Secretarias de Estado a execução dos mandatos régios que posteriormente eram comunicados ao CE.

Por exemplo, em França, as Secretarias de Estado (Relações Exteriores, Guerra, Marinha e Casa do Rei), criadas por Henrique II (1547), e os Secretários mantinham a prerrogativa de assistência às reuniões do Conselho Privado ou das Partes, distinto do Conselho de Estado propriamente dito, conforme explicámos¹⁹⁴. Por seu turno, em Espanha, os Secretários de Estado, também designados ao longo do século XVII, de Secretários de Estado e de Despacho, estabeleciam a relação entre o rei e o Conselho Régio, comunicando aos conselheiros os negócios públicos que o rei considerava importante transmitir-lhes¹⁹⁵. Esta valorização do despacho secretarial impele a uma perda de protagonismo do Conselho de Estado ao nível governativo.

Em segundo lugar, por efeito do processo de centralização do despacho dos negócios do Estado que reverteu para o aumento da importância política dos homens de confiança e mais próximos do rei: os validos e as juntas (conselhos temporários criados pelo monarca) em Espanha e o ministeriado em França. Como vimos, em Espanha e na França, os validos chegaram a ter capacidade de promulgar mandatos e fazer lei. Por seu turno, o sistema das Secretarias de Estado, departamentos burocráticos especializados nos

¹⁹³ Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises...*, pp. 291-300.

¹⁹⁴ Bernard Barbiche (2001), *Les institutions françaises...*, pp. 279-282.

¹⁹⁵ M. V. López-Cordón (1995), “Administración y política en el siglo XVIII: las Secretarias del despacho”, *Chronica nova: Revista de Historia Moderna de la Universidad de Granada*, nº 22, pp. 185-209; Idem (1996), “Secretarios e Secretarías en la Edad Moderna: de las manos del príncipe a relojeros de la monarquía”, *Studia historica. Historia moderna*, nº 15, pp. 107-133.

principais negócios do Estado, assume o protagonismo. A ascensão dos validos, das juntas e do ministeriado, de um lado, e a afirmação progressiva das Secretarias de Estado por outro, induzem a uma perda de ‘velocidade’ do movimento ascendente Conselho de Estado Quinhentista. Na verdade, o regime dos validos e das juntas bem assim como as Secretarias de Estado, como sistemas de governo, provocam uma mudança qualitativa dos atores e formas de governar. Ao longo dos séculos XVII e XVIII, os validos e as Secretarias de Estado constituíram, em determinadas conjunturas políticas, as vias reservadas de decisão política sobrepondo-se à consulta do Conselho de Estado.

As questões institucionais colocadas pelo valimento (Espanha e Portugal) e o ministeriado (França), estão tratadas, podendo, nomeadamente, encontrar-se semelhanças em termos de prática governativa entre o valido de Afonso VI (Conde de Castelo Melhor, 1662-1667) e o de Filipe IV (Conde-duque de Olivares, 1622-1643)¹⁹⁶. O processo de decisão pessoal ou em pequenas juntas consultivas representa uma inversão do modelo corporativo e polissinodal dos conselhos¹⁹⁷. Em França, em determinados momentos conjunturais, os validos assumiram especial protagonismo, pela forma e regime do *ministeriado* (primeiro-ministro), v.g. o Cardeal Richelieu (1628 a 1642) e o Cardeal Mazarino (1642-1661), nos reinados de Luís XIII e de Luís XIV, respetivamente.

Mas também é verdade que, em conjunturas de crise política (que exigem um reforço dos poderes da realeza) ou por fragilidade de carácter do monarca, a tendência é para um fortalecimento da dinâmica do Conselho de Estado, v.g. o caso português com a importância atribuída ao órgão nos primórdios da restauração por D. João IV e na regência e governo de D. Pedro II, e de igual modo na Espanha de Carlos II (1665-1700).

No século XVIII, assistimos, em todos os casos em análise, a algumas mudanças que sinteticamente assinalaremos.

A reforma administrativa dos conselhos por Luís XIV que recua, *grosso modo*, a meados do século XVII, as reformas borbónicas de Filipe V, na sequência da Guerra de Sucessão de Espanha (1701-1714) e a reforma das Secretarias de Estado por D. João V

¹⁹⁶ O meio privilegiado de alcançar o valimento ou o *ministeriado* era a relação pessoal com o Rei, a autoridade do valido reside na completa confiança régia.

¹⁹⁷ Em Espanha, as juntas, conquanto comissões ‘executivas’ encarregadas de resolver negócios públicos foram criadas à média de uma por ano. Ver por todos, María Dolores Sánchez González (1993), *El deber de consejo en el Estado Moderno*, Polifemo; José Antonio Escudero (2011), *Los hombres de la monarquía universal*, Madrid: Real Academia de la Historia; Miguel Artola (1999), *La Monarquía de España*, Madrid: Alianza Editorial. Para o caso português cfr. Ângela Barreto Xavier e Pedro Cardim (2006), *D. Afonso VI*, Mem Martins: Círculo de Leitores.

de Portugal (1736), consolidam um regime institucional secretarial, subtraindo evidentemente o papel dos validos e das juntas na governação reinícola; mas também reduzindo, naturalmente, a importância do Conselho de Estado.

Em todo o caso, devemos salientar que, a sobrevivência do CE político nunca esteve em causa, tanto mais que monarcas com personalidade forte e que ambicionavam o controlo direto do governo, v.g. Luís XIV, não dispensam a consulta do Conselho de Estado garantindo a respetiva presidência.

Para todos os efeitos, o Conselho de Estado, ao longo do século XVIII, atravessa um processo de progressiva revitalização, tendo, em alguns casos, como o português, conhecido uma ‘erupção’ tardia, quando D. Maria I (1777-1815) promove o restabelecimento do Conselho de Estado como órgão político de consulta – o antepassado direto do Conselho de Ministros -, e as Secretarias de Estado como principais departamentos de gestão direta dos negócios do reino. Desta sorte, a lenta distinção das Secretarias de Estado acompanha a especialização de matérias da governação reinícola.

O processo de concentração do poder pela monarquia só veio a terminar com as revoluções liberais que originaram um novo regime e deram lugar a novos princípios políticos (divisão dos poderes e soberania nacional). No quadro do constitucionalismo liberal de oitocentista, o Conselho de Estado veio a assumir diferente estatuto, no quadro amplo e complexo de reformas constitucionais e estatutárias que concorrem para um novo ciclo de metamorfoses.

Capítulo II. Liberalismo: revolução e formação do Estado

A forma política de organização do Estado no período pós-revolucionário (1789), comumente designado de “Estado burocrático” moderno surge por oposição à designação retrospectiva e negativa de Antigo Regime, concebida no contexto do processo revolucionário, como que operando um corte radical entre as estruturas do Antigo Regime e as do sistema político emergente. Esta ideia foi subsequentemente consagrada na literatura política Oitocentista, quer por anseios de distinção das formas políticas nos dois regimes (absoluto e conservador vs liberal e progressista), quer por comodidade de classificação (definição operacional). Já sabemos que a designação coeva de Antigo Regime parte de uma conceção política e moral negativa, de rutura com a nova ordem liberal estabelecida, induzindo a pensar que com as revoluções liberais se abriu uma brecha profunda entre os dois regimes¹⁹⁸.

Uma visão crítica e mais penetrante dos períodos consignados leva-nos a pensar em modelos de análise alternativos, que evitem a rigidez concetual e negativa, preferindo avaliar os fenómenos no curso do devir histórico, valorizando as vias de transição das estruturas políticas e administrativas do Estado absoluto para o novo modelo de Estado moderno; tomando em consideração, neste estudo, o Conselho de Estado como o pivô de análise dessa trajetória.

As hodiernas preposições teóricas na abordagem do movimento de desagregação e conseqüente transição do modelo de referência de Estado absoluto para o Estado liberal, encaram-no como o resultado de um compromisso entre formas políticas tradicionais e modernas¹⁹⁹. O conceito de “soberania”, enquanto autoridade social e política superiormente estabelecida, pode servir de ideia fractal do movimento de desestruturação da ordem feudal do Antigo Regime, regida pelo costume e pelo privilégio, em direção à crescente centralização e burocratização estatal no período liberal. Fernando Catroga

¹⁹⁸ As mais recentes proposições empíricas do liberalismo realçam algumas linhas de continuidade entre os dois períodos, não obstante os constituintes terem promovido a implementação de medidas que contribuem para a supressão dos privilégios, imunidades e divisões do Antigo Regime, num processo de centralização e uniformização da administração do Estado.

¹⁹⁹ António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível...*; Pedro Tavares de Almeida, Rui Branco e Paulo Silveira e Sousa (2015), “O Estado no Portugal Oitocentista: do imaginado ao realizado”, in *Tempo e História. Ideias e políticas. Estudos para Fernando Catroga*, Coimbra: Almedina, pp. 461-493.

desenvolve a questão das hodiernas correntes políticas que afirmam que o povo era fonte de soberania, sendo esta o resultado de um pacto celebrando entre governantes e governados²⁰⁰. De outro lado, Pedro Tavares de Almeida, ao analisar o sistema político da administração central da segunda metade do século XIX, conclui pela construção de modernas estruturas de administração do Estado ao longo da Regeneração²⁰¹. Luís Espinha da Silveira veio complementar este estudo com uma análise das estruturas locais (distritais e concelhias) e centrais da administração do Estado, debruçando-se sobre o aumento dos recursos humanos nos serviços da administração do Estado, mormente o crescimento do Ministério da Fazenda e do Ministério do Reino²⁰².

Na verdade, a modernidade do Estado liberal pauta-se pela crescente distinção entre o espaço de intervenção do Estado e da sociedade civil na tradição *jusracionalista* e contratualista do poder, difundida ao longo do século XVIII. Ao Estado compete o exercício de um poder soberano sobre toda a comunidade política que nele deposita o consentimento de a governar. “*É esta identidade individualista-contratualista que facilita a transição doutrinal entre o reformismo da fase final do Antigo Regime e o período pós-revolucionário.*”²⁰³. No espectro concetual, os liberais de primeira geração, fazem conviver uma Constituição com uma Carta, um Parlamento com as Cortes, o “sistema eletivo” dos deputados com o “sistema hereditário” dos pares do reino... Um perfil político-institucional ambivalente que combina diferentes níveis de rutura e continuidade que fazem do liberalismo, mormente numa primeira fase, um processo contínuo de identidades e de diferenças com o modelo anterior.

Porém, a relação entre o velho e o novo, entre atualidade e passado é crítica, pelo menos para as elites políticas liberais, a tal ponto que as novas teorias e reformas políticas buscam corrigir e/ou substituir as anteriores. Os progressos mais significativos

²⁰⁰ Cfr., entre outros trabalhos do autor, Fernando Catroga (2010), *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5º de Outubro de 1910*, 3ª ed., Lisboa: Casa das Letras; Idem e Pedro Tavares de Almeida (2010), *Res Publica - Cidadania e Representação Política em Portugal, 1820-1926*, Lisboa: Biblioteca Nacional/Assembleia da República.

²⁰¹ Pedro Tavares de Almeida (1995), *A construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na “Regeneração” (1851-1890)*, Lisboa: FCSH/UNL; Idem e Paulo Silveira e Sousa (coord.) (2014), *Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012)*, Lisboa: MAI/INCM.

²⁰² Nuno Espinha da Silveira (1998), “A Administração do Estado em Portugal no século XIX”, in AAVV, *Los 98 Ibéricos y el Mar*, tomo III, *El Estado y la Política*, Madrid, Lisboa 98, pp. 317-333.

²⁰³ António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo...*, p. 47.

apresentam soluções políticas variáveis, ao longo do tempo, de que resultam assinaláveis mudanças nas estruturas políticas do Estado liberal.

De facto, a nova ordem liberal entende que a família, o negócio e o trabalho são do domínio privado, enquanto a política e o Estado são de ordem pública. Deste modo, o Estado liberal moderno consagra a separação entre domínio público e privado, a autoridade e a propriedade, a política e a economia²⁰⁴. A concretização do modelo de centralização do poder passou pelo desenvolvimento da máquina administrativa do Estado que, não raras vezes, esbarrou com fortes resistências (v.g. as heranças administrativas na organização ‘pública’, os poderes constituídos) e outros tantos vícios (v.g. o «patronato oficial»), de algum modo ‘facilitados’ pelas sucessivas mudanças de governo²⁰⁵.

Na verdade, a perspetiva *tocqueviliana* de centralização administrativa implicou negociações, cedências e avanços e recuos²⁰⁶.

Entre os primeiros defensores do modernismo do Estado de origem francófona, - Benjamin Constant e François Guizot - sobressai a ideia de defesa do movimento revolucionário contra o Antigo Regime, não obstante terem-se revelado contra a mudança abrupta de sistema²⁰⁷. A observação e a participação política nos acontecimentos não lhes diminuiu a capacidade de ponderação; liberais por convicção, eles “também são críticos da revolução. Eles são adeptos da revolução contra os «reacionários», contra os que pretendem regressar ao Antigo Regime e serão críticos contra os que a invocam para a continuar.”²⁰⁸

²⁰⁴ António Manuel Hespanha chama a atenção para as origens teóricas desta corrente de que foi precursor Karl Marx, concebendo a distinção entre o plano supraestrutural (Estado, Instituições) e infraestrutural (Economia), considerando que este, o mais das vezes, determina aquele. Cfr. Hespanha, (2001a). “As estruturas políticas em Portugal na Época Moderna”, História de Portugal, José Tengarrinha (org.), S. Paulo/EDUSC-UNESP, p. 5.

²⁰⁵ Pedro Tavares de Almeida (2007), “A burocracia do Estado no Portugal Liberal”, in Idem Rui Branco (coord.), *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (séculos XIX-XX)*, Lisboa: Livros Horizonte, pp. 53-82.

²⁰⁶ Alexis Tocqueville questiona o mito da revolução, da rutura total com o passado. Cfr. Alexis Tocqueville (2012), *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid: Fondo de Cultura Económica.

²⁰⁷ Considerados em França como “doutrinários”, defendiam o reconhecimento do papel da sociedade civil na construção do Estado, são ideologicamente anti-contratualistas e anti-voluntaristas, muito embora defendam diferentes modelos de sociedade. Ver Benjamin Constant (1819), *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris e François Guizot (1821), *Des moyens de gouvernement et d’opposition dans l’État actuel de la France*, Paris.

²⁰⁸ Pierre Manent (2015), *História intelectual do liberalismo*, Lisboa: Edições 70, p. 154.

Desde cedo dá-se um confronto entre duas concepções de ordenação da sociedade, entre dois modelos de liberalismo (o conservador e o revolucionário) que, tendo origem em França, rapidamente atingem os países do Sul da Europa, mormente Espanha e Portugal²⁰⁹. A feição conservadora do liberalismo ambiciona a consagração de um sistema político que garanta os antigos privilégios e liberdades. De seu lado, os mentores da revolução (revolucionários) anunciam a viabilização de um programa de reformas políticas e administrativas que pusesse termo, em definitivo, ao Antigo Regime (princípio da separação de poderes, igualdade de direitos cívicos e de representação política, direito à propriedade²¹⁰); programa que somente em parte irão consagrar na principal lei da nação, por força da precoce crise do constitucionalismo derivada da frustração do vintismo. O principal promotor do radicalismo repousa no impulso revolucionário²¹¹. Esta polarização de programas rapidamente atemorizou os liberais que, muito embora desejem a mudança, temem sobretudo pela manutenção da ordem social e política. Partidários do regime constitucional, os liberais opõem-se às duas vias radicais que emergem do movimento - a conservadora e a revolucionária ou democrática -; uma e outra tendem para um absolutismo de posições que perverte o curso da história. Constant, enquanto deputado, denuncia os perigos da soberania popular ao mesmo tempo que contesta os movimentos antiliberais e reacionários. Por seu turno, Guizot manifesta-se contra aquilo que designa de “ultras”, pautando-se por uma posição em que o Estado assuma um papel primordial na governação, assumindo o controlo da sociedade civil. Somente a soberania do Estado podia acabar com a revolução, a instabilidade e a difusão das forças sociais sobrevindas.

Daí que surjam vozes, cá como lá, defensoras de uma via moderada, onde pontificam ideólogos como Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846)²¹², que ocupou os cargos de ministro do Reino e dos Negócios Estrangeiros na década de 20, e segue de

²⁰⁹ Silvana Casmirri e Manuel Suárez Cortina (ed.) (1998), *La Europa del Sur en la época liberal: España, Italia y Portugal: una perspectiva comparada*, Universidade de Cantábria.

²¹⁰ No contexto da presença das forças francesas em Portugal, José Abreu de Campos defendeu, em nome do povo, direitos de igualdade civil e fiscal, e reclamou a outorga de uma constituição para Portugal em 1808. Cfr. José Miguel Sardica (2012), “A Carta Constitucional Portuguesa de 1826”, *História Constitucional*, nº 13, p. 531.

²¹¹ Maria de Fátima Bonifácio (2002), *O século XIX Português*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

²¹² Foi um pensador e político liberal que desempenhou intensa atividade política nos anos 20, tendo ocupado os cargos de Ministro do Reino, Ministro da Guerra e Ministro dos Negócios Estrangeiros. A sua obra mais emblemática intitula-se *Ideologia e Teoria*, disponível numa edição de Maria Beatriz Nizza da Silva, Lisboa: Sá da Costa, 1975.

perto “*Os interesses conciliadores e integradores dos «doutrinários franceses» (Constant, Guizot, et al.) que pareciam casar bem a tradição jusnaturalista em que tinha sido educado (...)»*²¹³.

Na verdade, a experiência portuguesa e espanhola do movimento liberal aproxima-se deste modelo de inspiração francófona, a tal ponto que podemos verificar uma relação fractal entre as sensibilidades e ideologias políticas de agitação liberal nos três países, mormente ao longo do processo de instauração definitivo do liberalismo (v.g. o movimento de restauração da monarquia em França [1814], o restabelecimento do poder nas mãos de Fernando VII de Espanha [1823] e o movimento reacionário da *Vilafrancada* [1823], tendente à supressão do regime liberal). De qualquer modo, a aproximação das circunstâncias e das conjunturas políticas entre Espanha e Portugal, para além dos conflitos dinásticos, proporcionaram a oportunidade para os liberais alcançarem vitórias definitivas nos dois países, por meados da década de 1830.

De outro lado, como aliás já se adiantou, o liberalismo pós-revolucionário move-se em torno de duas ideias: a liberdade (o uno) e a igualdade (o múltiplo), e duas autoridades: a do Estado e a da sociedade civil, de força desigual, dificilmente conciliáveis²¹⁴. Porém, estes constituem os eixos mais importantes dos complexos sociais da nova ordenação política que somente se conciliarão tardiamente com a conquista simultânea da igualdade de direitos cívicos e políticos, na 2ª metade do século XIX²¹⁵.

Em boa verdade, o Estado liberal da primeira metade do século XIX funda-se na concessão de direitos cívicos completos aos cidadãos, quando os direitos e liberdades conotados ao homem são consagrados nas primeiras constituições políticas nacionais (v.g. direito à propriedade, liberdade de pensamento, imprensa...), não obstante serem restringidos os direitos políticos de sufrágio censitário e capacitário, circunstância que revela as tibiezas do processo de implantação do liberalismo.

²¹³ José Manuel Moreira (2008), “Pensamento liberal em Portugal”, *Cultura*, vol. 25, p. 180.

²¹⁴ Zília Osório de Castro (2002), *Ideias Políticas: séculos XVII-XIX*, Lisboa: Livros Horizonte.

²¹⁵ Ora também aqui há que destacar a precocidade do caso francês na concessão da igualdade de direitos cívicos e políticos, que surge na sequência da Revolução de 1848, com a proclamação do sufrágio universal masculino e a abolição da escravatura nas colónias. Foi também neste país que a feição laicista, republicana, democrática e parlamentar de regime mais cedo floresceu. Em 1870, o executivo dependeu de uma maioria parlamentar para governar. Comparativamente, o reconhecimento da igualdade de direitos políticos é mais tardio nos casos peninsulares. Para o caso português cfr., nomeadamente, Cfr. Rui Branco (2013), “A vida política”, Pedro Tavares de Almeida (coord.), *A construção nacional 1834-1890*, vol. II, Madrid / Lisboa: Fundación MAPFRE / Editora Objectiva, pp. 31-74.

Na verdade, a facção liberal moderada, onde prevalecem os altos magistrados e funcionários da monarquia, não procede, no imediato, a reformas políticas e administrativas de fundo²¹⁶ que satisfaçam os ímpetos da facção democrática do regime dando lugar a uma nova revolução em meados da década de 30 (Revolução de Setembro) que promove uma nova Constituição (1838). Intenta-se conciliar as duas formas extremas de constitucionalismo monárquico, mas as tentativas de acabar com os radicalismos foram infrutíferas haja em vista os golpes de Estado e insurreições sociais, na década de 40, terminando numa guerra civil (1846-47)²¹⁷.

A segunda fase do liberalismo nasce com a Regeneração que materializa uma viragem estrutural abrindo caminho para a implementação de um novo sistema económico de mercado e a criação de novas estruturas jurídicas e políticas. Politicamente, o movimento regenerador corporiza a supressão dos radicalismos e a respetiva diluição em forças políticas que alternam na governação. Com efeito, uma nova etapa na vida política da nação, crente no progresso social e económico e na modernização da monarquia, está disposta a viabilizar um estreitamento da relação entre Estado e a comunidade política, mas “ultrapassando qualquer construção voluntarista da sociedade”²¹⁸. Conforme refere um dos ideólogos do movimento, Alexandre Herculano, em 1843, numa crítica ao governo cabralista:

*“Que somos nós hoje? Uma nação que tende a regenerar-se: diremos mais: que se regenera. Regenera-se, porque se repreende a si própria, porque se resolve no lodaçal onde dormia tranquila, porque se irrita da sua decadência (...) Deixai passar essas paixões pequenas e más que combatem na arena política, deixai flutuar à luz do sol na superfície da sociedade esses corações cancerosos (...) deixai erguer-se, tombar, despedaçarem-se essas vagas encontradas e confusas das opiniões!”*²¹⁹.

Com efeito, os ministérios da Regeneração desenvolvem um programa político reformista que pretende o restabelecimento do prestígio dos órgãos constitucionais (Ato adicional de 1852), e empreendem um conjunto de reformas económico-sociais que

²¹⁶ Rui Ramos (2009), “Idade Contemporânea (séculos XIX-XXI)”, in *História de Portugal*, Idem, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Nuno Gonçalo Monteiro (coord.), Lisboa: Esfera dos Livros, p. 465.

²¹⁷ Maria de Fátima Bonifácio (2002), *O século XIX Português*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

²¹⁸ António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível...*, p. 178.

²¹⁹ Alexandre Herculano (1983), “Duas épocas e dois momentos (Questões públicas – 1843)”, in *Opúsculos. Questões Públicas*, Amadora: Livraria Bertrand, p. 135.

intentam europeizar o país e viabilizar o respetivo crescimento económico em direção ao capitalismo (v.g. o Fontismo). A panaceia reformista acalmou os espíritos mais animados num débil rotativismo parlamentar que, à semelhança do precário desenvolvimento económico e social do país, não veio a corporizar-se na constituição de verdadeiras forças político-partidárias, mas tão só em grupos de elite, pouco organizados, que “praticavam um caciquismo eleitoral sistemático”²²⁰. O programa republicano, uma espécie de recrudescimento das ideias vintistas de igualdade dos cidadãos perante a lei, vem acentuar as debilidades do país, denunciando a ausência de capital económico, social e cultural, propondo como via de transformação reformista a hegemonia do poder legislativo, o laicismo da sociedade e a promoção de uma cultura cívica por meio da instrução pública - uma revolução cultural²²¹.

As condições político-ideológicas referidas convivem com a preocupação crescente de esboçar uma nova forma de Estado e uma nova forma de governo, as duas dimensões de problematização e análise que serão objeto preferencial nos pontos seguintes; naturalmente dando especial relevância ao caso português, ainda que façamos pontuais comparações com a Espanha e a França, aquilatando situações e soluções diferentes.

2.1. O liberalismo como forma de Estado

Em Portugal e na Espanha, ao longo do período liberal, a forma comum de Estado caracteriza-se por uma monarquia constitucional hereditária preconizada nas constituições de Cádiz de 1812 e na portuguesa de 1822. A forma de Estado na França pós-revolucionária é inicialmente a Assembleia Nacional Constituinte (1789-1791), e posteriormente a I República (1792-1799), suprimida pelo golpe de Estado de Napoleão no “18 de Brumário” (9 de novembro de 1799), que dissolveu a assembleia e implantou o regime de Consulado (1799-1804) e o Império (1804-1814).

²²⁰ António Pinto Ravara (1976), “Os partidos políticos liberais na «primeira fase do rotativismo parlamentar (1851-1865)”, *Análise Social*, IIª série, vol. 12, nº 46, p. 367.

²²¹ Fernando Catroga (2010a), “O Republicanismo Português (Cultura, história e política”, *Revista da Faculdade de Letras. História* [UP], III série, vol. 11, pp. 95-119; Idem (2010b), *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1919*, Porto: Casa das Letras.

A grande época de construção dos Estados Liberais situa-se entre a Restauração Francesa de 1814 e as revoluções internacionais de 1848. Facto é que a maioria dos países da Europa Ocidental tinha sistemas políticos liberais em 1848/9, com exceção da Áustria (1860) e da Alemanha (1871) e mais uns tantos países, a tal ponto que podemos dizer que a implantação do Estado constitucional liberal foi um movimento político comum no Ocidente Europeu.

Em todos os casos referidos o que caracteriza o sistema político liberal é o papel do Estado como instrumento de transformação política, social e económica das relações na comunidade política (Nação). As promessas dos construtores dos Estados liberais na Europa de Oitocentos assentam na concentração, fiscalização e homogeneização do território, viabilizando a unidade política nacional. Em boa parte, podemos dizer que estas preocupações vinham de longe; os reformadores iluministas do século XVIII pugnaram pelo melhoramento dos meios de cobrança de impostos e um aumento da capacidade de controlo da realza face aos poderes corporativos instituídos (de origem senhorial) e aos poderes locais (municípios), na tentativa de estender as malhas do poder central às periferias. Não obstante estes desígnios traduzidos na implementação de algumas medidas reformadoras, a ordem política e social corporativa permaneceu quase inalterada²²².

O programa liberal de Estado previa mudanças políticas e institucionais que afetavam a forma do Estado (organização do poder) e alteravam as formas de governo. A via constitucionalista e liberal (que triunfou!) ambicionava a construção de um poder central forte e uniforme, mas com funções e poderes limitados constitucionalmente, que subtraísse e enfraquecesse a amálgama de privilégios e jurisdições e instituições intermédias (privadas) que se interpunham entre o Estado e os cidadãos²²³. O

²²² Sobre os alicerces do reformismo político-institucional, religioso, económico e social em Portugal e Espanha, desde o século XVIII, cfr. Nuno Gonçalo Monteiro (2009c), “Alcance e limites do reformismo em Portugal (meados do século XVIII a 1810)”, in José Vicente Ferrão, Magda de Avelar Pinheiro e Maria de Fátima Ferreira (org.), *Desenvolvimento económico e mudança social: Portugal nos últimos dois séculos: homenagem a Miriam Halpern Pereira*, Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, pp. 449-468 e Idem, (2009a), “O Antigo Regime (século XVIII)”, in Rui Ramos, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Idem (coord.), *História de Portugal*, Lisboa: Esfera dos Livros, pp. 379-408; Ana Cristina Nogueira da Silva (1998), *O Modelo espacial do Estado moderno: reorganização territorial em Portugal nos finais do Antigo Regime*, Editorial Estampa: Lisboa.

²²³ Luís Nuno Espinha da Silveira (1997), “Estado Liberal e centralização. Reexame de um tema”, in Idem (coord.), *Poder central, poder regional e poder local em perspectiva histórica*, Lisboa, pp. 63-84.

robustecimento dos poderes do Estado seria concretizado com o aumento dos agentes (burocratas) e a implementação de um sistema político que efetivasse a união entre o poder soberano e a Nação (soberania nacional). O «novo» ordenamento jurídico do Estado, consagrado na Constituição, é revelador da conceção de sociedade e da teoria de organização dos poderes (teoria do Estado). Deste modo, as reformas constitucionais e administrativas patenteiam um conjunto de valores, ideias e instituições que se articulam e configuram distintos sistemas sociais, políticos e jurídicos.

Longe das tentativas de implementação do sistema político democrático da Constituição de 1822 (consagrando uma única câmara, eleita bienalmente por sufrágio direto e universal), a Carta de 1826 consigna a administração do País ao rei e aos seus ministros, transferindo para estes o monopólio da autoridade pública do Estado. A matriz centralizadora subjacente ao texto constitucional que vigorou mais tempo em Portugal (72 anos), fora outorgada pelo soberano, recuperando «o “direito de graça” dos soberanos de Antigo Regime, ao mesmo tempo que não nega, apenas revê, o contratualismo característico das sociedades liberais»²²⁴. Conforme asseveram Ruy de Albuquerque e Martim de Albuquerque, “[o]s textos constitucionais portugueses e respectivos actos adicionais, longe de constituírem marcos separadores do percurso liberal, são epifenómenos de um movimento mais fundo de ideias e de alterações políticas, sociais e económicas que só uma perspectiva redutoramente positivista pode sacralizar”²²⁵.

Neste contexto, a imagem institucional do Estado cartista pauta-se por aquilo que designa de “divisão harmoniosa” dos poderes políticos (legislativo, executivo, moderador e judicial), considerando o rei e as cortes gerais como os legítimos representantes da Nação²²⁶. Ao poder régio robustecido, com capacidade de conter o poder parlamentar (sanção das leis), o cartismo acrescenta o sistema bicameral – câmara dos deputados da Nação, de base eletiva e censitária, e a câmara dos pares do reino, vitalícios e hereditários -, e mantém, naturalmente, o Conselho de Estado²²⁷, também por influência espanhola. Em boa verdade este órgão, mereceu a atenção dos deputados às Cortes Extraordinárias

²²⁴ José Miguel Sardica (2012), “A Carta Constitucional Portuguesa de 1826”, *Historia Constitucional*, nº 13, p. 530.

²²⁵ Ruy de Albuquerque e Martim de Albuquerque (1983), *História do Direito Português*, vol. II, Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, p. 154.

²²⁶ Jorge Miranda (2013), “Carta Constitucional”, in *Constituições Portuguesas*, 6ª ed., Lisboa: Principia, pp. 93-94.

²²⁷ Jorge Miranda (2013), “Carta Constitucional”, [Cap. VII – Do Conselho de Estado], in *Constituições Portuguesas*, pp. 111-112.

Constituintes²²⁸ de onde saiu o primeiro texto constitucional português (1822), que consagra um modelo de Estado monárquico, liberal e parlamentar, mas com Conselho de Estado (art. 162º-170º). Um Conselho de Estado que funcionava como uma espécie de senado, composto por conselheiros nomeados e demitidos pelo monarca que respondiam perante as Cortes (art. 159º). O malogrado parlamentarismo vintista é rapidamente substituído pela ordem hierárquica e natural dos poderes garantida pelo rei e as Cortes como representantes da Nação. À tripartição dos poderes que presidira ao vintismo, na linha de Montesquieu e de Sieyès, a Carta introduz o “poder real ou neutro” de Benjamin Constant, que denominou de moderador e se transformou na “chave de toda a organização política [competindo] privativamente ao Rei, como Chefe Supremo da Nação”²²⁹. A prerrogativa régia acumula dois dos quatro poderes constitucionalmente consagrados pela Carta: o poder executivo e o poder moderador. Os dois colocam o monarca como figura central do Estado. A soberania régia sobrepôs-se à soberania nacional (Parlamento). No exercício do poder moderador competiam ao rei amplas atribuições (nomeação dos pares, convocar as Cortes, sancionar as leis, dissolver a câmara dos deputados...) ²³⁰. Na Carta consigna-se um Estado politicamente forte, considerado um instrumento essencial para promover as reformas almejadas e a formação de uma sociedade liberal moderna, sem colocar em perigo o sistema político. Este parecia ser o anseio dos «liberais do compromisso». De igual modo, a Carta veio ratificar a existência do Conselho de Estado, um órgão de tradição monárquica de Antigo Regime que parece não ter perdido importância no liberalismo vintista que, conforme vimos, consagra constitucionalmente a sua existência e lhe atribui regimento próprio. A Carta ratificou a existência do Conselho de Estado e confirmou o seu papel estratégico na garantia da estabilidade institucional, fundamental na consolidação do regime constitucional monárquico português. Ao CE competia o aconselhamento político nos negócios graves e ações gerais da administração pública. A nova ordem liberal exigia que as decisões de governo fossem pautadas nos

²²⁸ Nas Cortes de Cádiz de 1812 a discussão em torno da consagração constitucional do órgão mereceu especial atenção das várias fações políticas representadas, tendo-se concluído pela indispensabilidade do órgão, como veremos.

²²⁹ António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível...*, pp. 161-168 e 250-252 e Jorge Miranda (2013), “Carta Constitucional”, p. 104.

²³⁰ A matriz do constitucionalismo português da carta teve como principais fontes, na opinião de José Miguel Sardica, na Constituição Brasileira de 1824 e nas ideias de Benjamin Constant que determinaram o texto constitucional francês de 1814. Ver por todos, José Miguel Sardica (2012), “A Carta Constitucional Portuguesa de 1826”, *História Constitucional*, nº 13, p. 543.

princípios constitucionais, circunstância que, do nosso ponto de vista, valoriza o conhecimento e a experiência administrativa de Conselheiros de Estado. A ver vamos.

2.2. O liberalismo como forma de Governo

“Um programa hipotético de governo baseava-se em “três princípios perpétuos (a segurança, a liberdade individual e a propriedade real) e em quatro poderes separados (o eleitoral, o legislativo, o judicial e o conservador)”.

Silvestre Pinheiro Ferreira, *cit. in* Moreira, 2008: 181.

Ao longo do século XIX quase todos os países do Ocidente Europeu foram governados por monarcas e por monarquias constitucionais, de maior ou menor pendor parlamentar consoante os países e os momentos conjunturais. Uma das maiores preocupações dos liberais era a de salvaguardar “a inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Portugueses”, que têm “por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, (...) garantida pela Constituição do Reino”²³¹. As exigências de imposição de limites aos poderes instituídos foram acompanhadas de um superior controlo administrativo por meio da racionalização e especialização dos órgãos do governo. A tradição *jusracionalista* havia difundido o conceito de governo racional, guiado por princípios de direito natural, independente das condições sociais ou culturais para as quais foi concebido.

Por seu turno, o princípio da separação dos poderes havia conduzido ao estabelecimento de uma dupla distinção – entre funções do Estado e as competências dos órgãos do Estado, subentendendo-se que para cada função deveria existir um órgão com competência própria, distinto dos demais. A legislação oitocentista, em boa medida de inspiração francesa, procura salvaguardar esta distinção fundamental.

Neste quadro, a Constituição de 1822 e a Carta de 1826 procedem a uma reordenação e divisão dos negócios públicos, conducente à separação dos poderes, consignando instituições com competências autónomas, parte das quais são instituições procedentes do Antigo Regime, v.g. ao nível do poder local, os municípios, assim como,

²³¹ Jorge Miranda (2013), “Carta Constitucional”, [Tít. VIII, art. 145º], in *Constituições Portuguesas*, p. 118.

ao nível do poder central, as Secretarias de Estado e o Conselho de Estado²³². Simetricamente foram criadas *ab initio* outras, tais como: o Supremo Tribunal de Justiça (1821), inspirando-se na Constituição de Cádiz de 1812, e bastante mais tarde o Supremo Tribunal Administrativo (1870), com origem na secção de contencioso administrativo do Conselho de Estado (1845), conforme explicaremos nos capítulos seguintes.

Efetivamente, o modelo de governo liberal de inspiração Iluminista, colocou em marcha o processo de estabilização dos poderes e funções governativas, contudo parece ter sido incapaz de esvaziar as funções políticas do Conselho de Estado, em benefício de órgãos mais técnicos e de competência definida a que acima aludimos.

Uma parte das estruturas políticas e governativas liberais constituem um legado dos séculos anteriores, tendo subsistido na hodierna legislação. O projeto liberal centralizador do poder e de reforço do papel do Estado visava a fundação de uma nova ordem social, sustentada na uniformização político-legislativa²³³. As reformas da Administração Pública radicam no desejo de proceder a um corte definitivo com a sociedade corporativa e policêntrica (descentralizada) do Antigo Regime, impondo num *corpus* legislativo comum os princípios da unidade política e institucional dos órgãos do Estado. A questão coloca-se na dificuldade de integrar esta ordem de modernização supraestrutural (soberania nacional) numa sociedade cujos corpos intermédios (ordens sociais, corporações, etc) e as práticas são arcaizantes; surtindo desse confronto variadíssimas situações de resistência à mudança, geradas pelo movimento das instáveis estruturas tradicionais e os projetos de modernização do país. Na síntese de Mário Reis Marques “Todavia, mais parecendo dominadas pela síndrome de Penélope, as novas instituições evoluem de uma forma não linear. Não se pense que a divisória revolucionária estabelece uma incomunicabilidade entre o antigo e o novo regime”²³⁴. Dito de outro modo, na expressão de António Manuel Hespanha, “A inovação e crescimento do

²³² O Desembargo do Paço é extinto em 1833, passando a Secretaria de Estado do Reino e a Secretaria dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça a assumir as respetivas funções de administração da justiça e despacho de petições graciosas. Cfr., por todos, José Subtil (1994), *O Desembargo do Paço: 1750-1833*, Lisboa: Universidade Nova e António Manuel Hespanha (2012), “O constitucionalismo monárquico português. Breve síntese”, *História Constitucional*, nº 13, pp. 477-526.

²³³ Joaquim Aguiar (1986), “A sociedade política: o exercício do poder como acção condicionada”, *Análise Social*, vol. XXII (94), 5º, pp. 859-889.

²³⁴ Mário Reis Marques (1993), “A resistência das velhas estruturas à nova ordem”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. V, Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque (coord.), O Liberalismo (1807-1890), Mem Martins: Círculo de Leitores, p. 167.

aparelho do Estado tiveram diferentes perfis. Em certas áreas, a evolução foi rápida. Em algumas outras subsistiram durante mais tempo as instituições de Antigo Regime, com as suas lógicas político-administrativas, processuais e financeiras particularistas”²³⁵.

É certo que o constitucionalismo vintista procedeu à reforma dos forais e bens da Coroa (1822), nacionalizou os bens das ordens religiosas, acabou com a patrimonialização dos cargos públicos²³⁶, mas sabemos que situações de caciquismo e de patrocínio político desvirtuaram as práticas eleitorais e de concurso para cargos da Administração Pública²³⁷. De acordo com os estudos especializados, “Na Europa Oitocentista, a institucionalização de um princípio de seleção meritocrática dos funcionários da Administração Pública foi um processo tardio e lento”²³⁸.

Em Portugal, as reformas institucionais do sistema de governação na década de 20, procedem a uma reorganização do sistema orgânico das Secretarias de Estado (Reino, Fazenda, Guerra, Negócios Estrangeiros, Negócios Eclesiásticos e da Justiça e Marinha), posteriormente designadas de “ministérios”, com as suas direções gerais, repartições e secções. Com efeito, “A evolução institucional oitocentista trará consigo o predomínio do conceito de Ministro e de Ministério, como base da organização política e administrativa do Governo”²³⁹.

Na segunda metade do século XIX, com o incremento da especialização dos departamentos do Governo, foi criada a Secretaria de Estado das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1852)²⁴⁰, correspondendo às necessidades de desenvolvimento da atividade da Administração Pública. O crescimento do aparelho do Estado e as exigências de superior coordenação entre as secretarias (ou ministérios), conduzem, primeiro, ao aparecimento do Presidente do Ministério (1834), e posteriormente ao Presidente do Conselho de Ministros (1855), um órgão permanente de coordenação da atividade

²³⁵ António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível...*, p. 290.

²³⁶ Jorge Miranda (2013), “Constituição Política da Nação Portuguesa 1822”, [Tít. I, art. 12º], in *Constituições Portuguesas*, p. 32.

²³⁷ Pedro Tavares de Almeida (1991), *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa: Difel.

²³⁸ Rui Branco (2010/11), “História do Estado”, *A Burocracia do Estado no Portugal Liberal*, Lisboa: FDUNL, p. 6.

²³⁹ J. A. Duarte Nogueira e António Pedro Barbas-Homem (1996), “Secretário de Estado”, in José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VII, Lisboa: Edição de Autor, p. 361.

²⁴⁰ Sobre a origem e o desenvolvimento respectivo, cfr. ANTT - Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

administrativa do Governo²⁴¹. É igualmente neste enquadramento institucional que irão ser criados os Subsecretários de Estado, como ajudantes dos Secretários de Estado.

Com efeito, o aumento da complexidade administrativa e da especialização funcional tende, no regime das precedências ministeriais, para impor o Ministério do Reino e o Ministério da Fazenda como os mais importantes no organograma governativo. Conforme asseveram Pedro Tavares de Almeida e Paulo Silveira e Sousa, o Ministério do Reino, ao longo da Monarquia Constitucional, “era o grande coordenador da máquina burocrática e administrativa” do Governo²⁴².

As reformas administrativas e judiciais, das décadas de 30 e de 40, tendem, igualmente, a segmentar os departamentos ministeriais em repartições e secções. Aquilo que na terminologia *weberiana* se designa por princípio da racionalização burocrática. Por exemplo, a reforma administrativa de Mouzinho da Silveira (Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832) concede um novo perfil à Administração Pública portuguesa. Por esta reforma estabeleceu-se a separação entre administração e justiça, e consequentemente entre órgãos administrativos e tribunais comuns²⁴³. De acordo com o preâmbulo do referido decreto “a administração geral é apanágio privativo do governo”²⁴⁴. Pelo mesmo diploma, o reino é dividido em províncias, comarcas e concelhos à frente dos quais estavam Prefeitos, Subprefeitos e Provedores, todos de nomeação régia. O modelo administrativo é centralizador, intervencionista e paternalista, pois a “Administração é o governo doméstico aplicado no bem comum dos moradores: a intenção primitiva da Administração é a de um bom pai de família consultando os interessados (...) sendo a Administração o meio de execução directa da vontade pública, e por isso activa, o bem comum é o seu objecto (...) As leis administrativas são o complemento da lei orgânica fundamental, ou da Carta”²⁴⁵.

De acordo com Maria da Glória Dias Garcia, este diploma recebeu influência do ‘famoso’ tratado de Administração Pública de Jean Bonnin (*Abrégé des Principes d’Administration*, publicado em 1829), pelo qual as autoridades administrativas

²⁴¹ Instituído pela Lei de 23 de junho de 1855.

²⁴² Um estudo de longa duração sobre a dimensão de atividade deste organismo da Administração Pública oitocentista pode ver-se em: Pedro Tavares de Almeida e Paulo Silveira e Sousa (2014), *Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012)*, Lisboa: INCM, p. 10.

²⁴³ Decreto nº 23 de 16 de maio de 1832. [em linha]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1799.pdf>.

²⁴⁴ Decreto nº 23 de 16 de maio de 1832, p. 3.

²⁴⁵ Decreto nº 23 de 16 de maio de 1832, pp. 2-3.

judiciárias – os Conselhos de Prefeitura - detêm supremacia sobre as autoridades judiciárias *tout court* (tribunais comuns), consagrando o recurso das decisões daquelas para o Conselho de Estado (art. 86º)²⁴⁶. Contudo, é preciso dizê-lo, a reforma de Mouzinho não se limitou a copiar o modelo de administração francês, cuidou em adaptá-lo à realidade portuguesa; daí a divisão territorial em Províncias, constituídas por comarcas e estas por concelhos (uma herança de Antigo Regime), administrados por prefeitos, subprefeitos e provedores, respetivamente²⁴⁷. Do ponto de vista do poder local, entre 1851 e 1878, manteve-se em vigor o Código Administrativo de Costa Cabral de 18 de março de 1842²⁴⁸. As alterações de fundo na organização e administração municipais decorrem posteriormente a 1878²⁴⁹.

Contudo, a transição de um modelo de governo patrimonial, policêntrico (sinodal) e conservador de Antigo Regime para o modelo burocrático e governamental (unidade orgânica) do Estado liberal não se fez sem sobressaltos e resistências como ficou provado, nomeadamente, por Pedro Tavares de Almeida, António Manuel Hespanha, Nuno Gonçalo Monteiro, Luís Nuno Espinha da Silveira, Mário Reis Marques *et alii*²⁵⁰. Com efeito, a dinâmica de expansão e modernização das estruturas e meios de administração firmou-se sobretudo na segunda metade do século XIX, a partir do movimento da Regeneração que trouxe um período de maior acalmia para a vida política portuguesa,

²⁴⁶ Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998), *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa: Fundação Luso-Americana, p. 30-31.

²⁴⁷ Marcello Caetano (1994), “Antecedentes da reforma administrativa de 1832”, in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, org. Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, pp. 364-365.

²⁴⁸ *Código Administrativo Português de 18 de Março de 1842 acompanhado de Breves Notas*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1849.

²⁴⁹ Sobre o ímpeto reformista administrativo da segunda metade do século XIX e a codificação administrativa local (1878, 1886, 1895, 1896 e 1900), ver por todos, Marcello Caetano (1935), *A Codificação Administrativa em Portugal (Um século de experiência: 1836-1935)*, Sep. da *Revista de Faculdade de Direito*, Lisboa: Empresa Nacional de Publicidade.

²⁵⁰ Pedro Tavares de Almeida (1995), *A construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na “Regeneração” (1851-1890)*, Lisboa: FCSH/UNL; António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível...*; Nuno Gonçalo Monteiro (2007), *Elites e Poder. Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa: ICS; Luís Nuno Espinha da Silveira (1998), “A Administração do Estado em Portugal no século XIX”, pp. 317-333; Idem (1997), “Estado Liberal e Centralização. Reexame de um Tema”, in Silveira, Luís Espinha da (ed.) - *Poder Central, Poder Regional, Poder Local. Uma Perspectiva Histórica*, Lisboa: Cosmos, pp. 63-84; Mário Reis Marques (1993), “A resistência das velhas estruturas à nova ordem”, in *História de Portugal*, José Mattoso (dir.), vol. V, *O Liberalismo (1807-1890)*, Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque (coord.), Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 167-211.

dando azo à consolidação das estruturas políticas e administrativas que vieram a corporizar o Estado-nação.

Neste contexto, o que intentamos é, numa perspectiva global, equacionar o papel do Conselho de Estado enquanto instituição tradicional - uma herança do A.R. - que se transpôs (e se refundou), assumindo um novo perfil, no contexto do novo regime, por forma a compreender o respetivo papel institucional na legitimidade de um sistema de governo monárquico constitucional. Por seu lado, conforme temos vindo a realçar o movimento liberal na Europa da primeira metade do século XIX parece ter conduzido a monarquias de constitucionalismo moderado, mais do que parlamentares ou de soberania popular, o que, de algum modo, justifica uma tendência para a combinação de elementos tradicionais e elementos adaptados, designadamente dos ideais da França pós-revolucionária. Isto não obsta a que a influência ideológica e política exógena mais próxima do movimento liberal português tenha sido, ao longo do século XIX, a Espanha. Com efeito, os fenómenos conjunturais de contaminação política entre os dois países ibéricos estão provados quer ao nível constitucional quer político em geral.

Na Carta de 1826 a administração do Estado compete ao rei e aos ministros. O exercício do poder executivo confere o monopólio da ação administrativa ao monarca enquanto Chefe do Poder Executivo e aos ministros, a quem estão acometidas as funções executivas de convocar Cortes Gerais, nomear bispos e magistrados, prover os empregos civis e políticos, nomear embaixadores, etc²⁵¹. A consagração do poder moderador, a chave de toda a organização política, atribui amplas prerrogativas ao Rei (v.g. nomeação dos pares, convocação de cortes extraordinárias, sanção dos decretos, nomeação e demissão de ministros), fazendo dele o detentor da supremacia do Estado e do Governo. O Conselho de Estado, chamado em todas as ocasiões em que o rei exercesse o poder moderador, com exceção da nomeação e demissão dos ministros de Estado, atribuição exclusiva do monarca, mantém, ao que tudo indica, um papel relevante nos destinos políticos do País²⁵². Deste modo, no topo do aparelho estatal parecem encontrar-se duas instâncias que resolviam as questões políticas e de administração, o poder moderador e o Conselho de Estado, por quanto órgão consultivo do monarca.

²⁵¹ Jorge Miranda (2013), “Carta Constitucional 1826”, [cap. I, arts. 71-74], in *Constituições Portuguesas*, pp. 105-106.

²⁵² Jorge Miranda (2013), “Carta Constitucional 1826”, [cap. VII, art. 110º], in *Constituições Portuguesas*, p. 112.

O poder legislativo residia nas Cortes com sanção do Rei, num sistema bicameral (de influência inglesa), onde os deputados eram eleitos temporariamente e os pares nomeados vitalícia e hereditariamente. Na Carta, o poder legislativo, conforme adiantámos, é atribuído a duas câmaras (Deputados e Pares), assembleias onde irão refletir-se os antagonismos às instituições liberais. Os pares constituíam um corpo político legislativo que variava na sua composição, muito embora tendesse para o domínio dos homens gradados da sociedade de então²⁵³. A Assembleia dos Pares, introduzida pela Carta de 1826 como contrapeso à câmara dos deputados, deveria desempenhar uma função moderadora e estabilizadora do regime monárquico constitucional (respeitando o ‘princípio monárquico’); deste ponto de vista, análogo ao Conselho de Estado, que era chamado sempre que o rei entendesse exercer o poder moderador. A questão é a de saber a importância relativa da atividade do Conselho de Estado, conquanto órgão de acompanhamento da política geral do governo, em ‘parceria’ com a atividade do Presidente do Conselho de Ministros, mormente na segunda metade do século XIX. De outro lado, interessa perceber em que medida podemos constatar, mormente nos momentos de maior dinamismo do Conselho de Estado, um esvaziamento da influência dos pares ou vice-versa. De qualquer modo, sabemos que o poder da câmara alta, muito embora limitado à escolha régia, suscitou enorme controvérsia ao longo do século XIX, mantendo uma relação forte, embora difícil, com o poder executivo - o Rei e os ministros de Estado²⁵⁴.

Por conseguinte, a avaliação da intervenção na atividade governativa do Conselho de Estado, como um órgão político consultivo, vislumbrando o papel relativo que este ocupa na máquina administrativa do Estado Liberal, é um dos desígnios do nosso estudo. Haja em vista que examinámos, em primeiro lugar, a tradição política deste órgão no Antigo Regime, comparando os casos de Portugal, Espanha e França, naturalmente que algumas questões relativas às hierarquias formais de poder e a (re)colocação do Conselho

²⁵³ Luís Nuno Espinha da Silveira (1992), “Revolução Liberal e Pariato (1834-1842)”, *Análise Social*, 116-117, pp. 329-353; Maria Filomena Mónica (1994), “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), (1º-2º), pp. 121-152.

²⁵⁴ Luís Nuno Espinha da Silveira (1989), *Suas excelências os Dignos Pares do Reino, 1834-1842, prova complementar de doutoramento*, FCSH/UNL e Idem (1992), “Revolução liberal e pariato, 1834-1842”, *Análise Social*, vol. XXVII (116-117), (2º-3º), pp. 329-353; Maria Filomena Mónica (1994), “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, pp. 121-152; Alberto José Grilo Belo (2012), *A Câmara dos Pares na época das grandes reformas políticas (1870-1895)*, Dissertação de doutoramento, FCSH/UNL.

de Estado no organograma administrativo do regime liberal surgem com especial pertinência.

2.3. Balanço comparado

O Estado Liberal surge como decorrência do rompimento com o modelo de Estado Absoluto (exercício do poder arbitrário), mormente do século XVIII, pugnando pela limitação do poder.

No contexto das revoluções liberais, de maior ou menor duração e intensidade, projetou estabelecer-se uma nova ordem que impusesse a limitação do poder político soberano, separando-se as funções estatais e delimitando-se as respectivas responsabilidades sociais. Neste Estado Liberal emergente foram consagradas legal e constitucionalmente as liberdades cívicas individuais (imprensa, associação, religião...). O Estado detém a função negativa de proteger os interesses individuais e a propriedade privada (os principais valores liberais).

Este Estado é igualmente fruto de um movimento social, político, ideológico e jurídico paralelo - o constitucionalismo – marcado pela configuração dos textos constitucionais nacionais, ou seja, o estabelecimento do conjunto das normas legais que definem a estrutura dos poderes dos órgãos governantes, e que configuram a organização política e social das comunidades (teoria do Estado). Objetivamente, o movimento constitucional liberal teve como intuito limitar o poder político, promovendo o controle de toda a arbitrariedade dos órgãos do poder, assegurando a liberdade, na linha ideológica de Benjamin Constant, que define a constituição como uma garantia contra o despotismo.

Jurídica e eticamente, compete ao Estado a organização do poder buscando o equilíbrio entre a concessão da garantia de pleno exercício dos direitos individuais e o exercício da autoridade do Estado. A consagração das liberdades políticas (liberdade pessoal, liberdade religiosa, liberdade de opinião, propriedade privada) separa o Estado da sociedade civil, o domínio público do privado. A esfera de intervenção do Estado é limitada, o que não quer dizer que não seja legítima. O Estado atua no âmbito das competências que lhe são atribuídas e só nesse espaço, legalmente, deve exercer o poder. Por conseguinte, a concessão de soberania no Estado Liberal emergente é limitada.

O sistema político contempla o estabelecimento de um regime de assembleias representativas - câmara dos deputados e câmara dos pares - que se ocupam do quotidiano

dos negócios públicos. Em sede parlamentar manifestam-se os interesses particulares e as diversas sensibilidades políticas e de grupo.

O princípio da separação dos poderes e do governo representativo tocou todas as formas constitucionais liberais (França, Espanha e Portugal), não existindo, no entanto, absoluta simetria temporal e de conteúdo quanto à forma de distribuição dos poderes. Os modelos constitucionais foram evoluindo no tempo alinhando-se com conjunturas políticas diversas, conforme demonstraremos no capítulo seguinte. No período pós-revolucionário, a tendência foi para um movimento de ‘trasladação’ de um sistema tripartido dos poderes para um sistema quadripartido, com a consignação do poder moderador. Por exemplo, em Portugal, em função de dinâmicas políticas liberais diversas, vintistas (progressistas) ou cartistas (moderadas), transita-se de uma soberania popular (poder exercido pelo povo) para uma soberania nacional (a nação como fonte de poder); temido que era o efeito perverso da consagração absoluta da soberania popular que, presumia-se, conduziria o regime em direção a um radicalismo indesejável. Daí que importe definir constitucionalmente o titular da soberania – o rei ou o povo – quanto o poder que lhe é conferido.

Pela Carta Constitucional de 1826, o rei é depositário de um poder que lhe é conferido por ser o titular da Coroa. Esta é a razão da convivência entre a Coroa e o Parlamento nos Estados Liberais em análise. A soberania é “una, indivisível e inalienável”: *una*, pois não pode existir mais do que uma autoridade soberana num mesmo território, *indivisível* porque nela reside a unidade e *inalienável*, pela sua natureza. A nação soberana corresponde a um Estado organizado territorialmente de modo definitivo.

Na Carta Constitucional de 1826, o poder moderador tem como objeto essencial garantir o bom funcionamento das instituições, regulando ‘os excessos’ do executivo e do legislativo, mas também é certo que o rei sendo detentor daquele vê o seu poder robustecido e, conforme dissemos, com capacidade de conter o poder parlamentar (sanção das leis). De outro lado, é no âmbito do poder moderador que o Conselho de Estado desenvolve a atividade de aconselhamento político. O cartismo concebe um monarca que acumula o poder executivo e o poder moderador. Erigir o poder régio em poder moderador é uma forma de proteger o poder executivo enquadrando as respetivas responsabilidades.

Ao abrigo do princípio da separação dos poderes foi feita uma distinção entre funções do Estado e as competências dos órgãos do Estado. Do ponto de vista

governativo, foram promovidas, como é natural, várias reformas da estrutura governativa das Secretarias de Estado (ministérios) ao longo do século XIX, consignado a cada órgão da Administração Pública um conjunto de atribuições e de competências. O poder ministerial, durante o Estado constitucional liberal, era, com efeito, um poder ativo, mantendo uma relação estreita com o poder régio, a quem competia a nomeação do Governo. Os poderes do rei eram muito amplos (nomear ou demitir ministros, sancionar e/ou vetar leis, adiar ou prorrogar as Cortes, dissolver a Câmara dos Deputados...).

O processo de edificação das estruturas da Administração Pública do novo Estado Liberal era uma preocupação partilhada pelas elites liberais. Assim, na evolução da estrutura e organização da administração central e local, a tendência foi para o desenvolvimento de um modelo de centralização política e administrativa que se traduziu no crescimento do aparelho burocrático central e numa maior racionalização burocrática das estruturas e meios de administração (uniformidade institucional), tendo como correlato a perda de autonomia do poder municipal, se comparada com o padrão do Antigo Regime.

No capítulo seguinte analisaremos a configuração e as metamorfoses políticas e constitucionais do Estado Liberal (nos três casos em análise) que, de acordo com distintos modelos de sociedade, atribuem diferentes papéis ao Conselho de Estado.

Capítulo III. Modelos político-constitucionais liberais

*"Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution."*²⁵⁵

Antes de iniciarmos a análise evolutiva e comparada do perfil político e constitucional dos poderes do Estado Liberal de Oitocentos, devemos principiar por definir os três vetores de análise do assunto que trata este capítulo.

O primeiro vetor passa pelo estabelecimento de uma relação entre o movimento liberal e o movimento constitucional nos três casos em análise²⁵⁶. Assim, a definição das principais fações políticas liberais e a respetiva articulação com os principais projetos constitucionais consiste no principal objetivo do primeiro ponto deste capítulo.

Um segundo vetor reporta à análise histórica e política comparada dos principais textos constitucionais franceses, espanhóis e portugueses. Neste âmbito, compete-nos observar que não intentamos proceder a um estudo exaustivo do conteúdo desses textos constitucionais, tanto mais que o principal desiderato deste trabalho de investigação radica no estudo evolutivo do fâcies político e constitucional do Conselho de Estado e na compreensão das dinâmicas de mudança (adaptação, consolidação e transformação) do órgão ao longo do liberalismo de Oitocentos. Não se trata aqui de proceder à história do constitucionalismo liberal comparado *strictu sensu*, matéria tratada por especialistas do direito comparado²⁵⁷. Interessa-nos sobretudo salientar os momentos e os atributos

²⁵⁵ *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, art. 16º. [Em linha]. Disponível em : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>.

²⁵⁶ A palavra “constitucionalismo” surgiu pela primeira vez no pensamento político e jurídico norte-americano de finais do século XVIII e princípios do século XIX, designando a doutrina que defendia a supremacia da constituição escrita (lei fundamental) sobre todas as leis. Cfr. Richard S. Key (2001), “American Constitutionalism”, in Alexander Larry (ed.), *Constitutionalism: Philosophical foundations*, Cambridge University Press. Sobre o movimento e teoria constitucional, mormente para o caso português, cfr. José Gomes Canotilho (1998), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina.

²⁵⁷ A história comparada das constituições liberais dos três países era matéria suficiente para a elaboração de uma dissertação. A França conheceu a mais instável história constitucional dos três, entre 1791 (Monarquia Parlamentar) e 1875 (III República) teve no total doze Constituições e leis constitucionais; a Espanha, com menor número, entre a Constituição gaditana de 1812 e a constituição da monarquia liberal de 1876, conheceu mais quatro textos constitucionais (1837, 1845, 1856 (que não entrou em vigor) e 1869; e finalmente Portugal, tem sobretudo dois textos que marcam o liberalismo constitucional, a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826 que conheceu quatro atos adicionais (1852, 1885, 1895-96 e 1907).

paradigmáticos desse processo, procurando as principais explicações para eventuais reproduções e/ou interinfluências de modelos (teorias) de Estado e de Conselho de Estado nos três países. Por conseguinte, iremos consignar este capítulo à análise comparativa dos princípios fundamentais dos textos constitucionais e normativos (reportados ao órgão) atendendo a esse desígnio, assinalando os momentos evolutivos e as irradiações das concepções políticas de Estado e, por inerência, o papel da influência conjuntural das distintas forças políticas liberais nesse processo. A nossa perspectiva de abordagem da ordem normativa e constitucional é politológica. Na gesta do constitucionalismo liberal podem identificar-se diferentes correntes políticas e ideológicas que, quando dominantes, marcam, de forma indelével, os documentos fundadores do Estado Liberal, conforme veremos.

Sobre este aspeto, consideramos ainda que, muito embora a análise dos constitucionalismos ibéricos tenha merecido recentemente a atenção de estudiosos²⁵⁸, não existe um confronto dos constitucionalismos peninsulares de *per se* com o caso francês, que, como sabemos, em muitos aspetos, os influenciou determinantemente; e por outro, encontra-se por fazer o estudo comparado do papel do Conselho de Estado, numa perspectiva politológica, nos textos constitucionais liberais dos três países em simultâneo, matéria que constitui exclusividade deste trabalho especializado.

O terceiro vetor, para o qual convergem os dois anteriores, parte do pressuposto de que o binómio Estado-Constituição assenta em concepções políticas e ideológicas determinadas, que desenham distintos perfis de Estado e naturalmente de Conselho de Estado, ao longo do século XIX. Neste sentido, a nossa perspectiva de análise visa realçar as características fundamentais dos três constitucionalismos de época (as identidades constitucionais, políticas e ideológicas), inserindo-os na história e na ciência políticas comparadas.

²⁵⁸ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (2010), “O constitucionalismo espanhol e português durante a primeira metade do século XIX (Um estudo comparado)”, *Historia Constitucional*, nº 11, pp. 237-274; Idem (2015), “Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada”, *História Constitucional. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*, 1-15 e Miguel Ángel Presno Linera (2001), “Modelos Constitucionales en la historia comparada (A propósito de la segunda entrega de «Fundamentos»)”, *Historia Constitucional (Revista Electrónica)*, n. 2, 2001, pp. 229-234. Presno Linera assinala, em síntese, as quatro etapas do constitucionalismo moderno: o nascimento do constitucionalismo (1688-1776), a etapa revolucionária (1776-1814), o constitucionalismo do século XIX: o contraste entre a Europa e a América (1814-1917) e o constitucionalismo entre as guerras (1917-1939).

3.1. França

O constitucionalismo europeu continental liberal é de precedência francesa²⁵⁹. No dealbar do processo revolucionário a «teoria da separação dos poderes» de Charles Montesquieu (1689-1755), do *L'Esprit des lois* (1753), surge como a origem do constitucionalismo das Luzes. No pensamento político de Montesquieu, a monarquia constitucional liberal emerge como o melhor sistema de governo e o garante das liberdades cívicas. O conde de Mirabeau (1749-1791), líder dos revolucionários, na fase inicial, pugnava por uma monarquia constitucional e uma *soberania dividida*, entre a coroa e o poder legislativo, inspirando-se na doutrina de Montesquieu.

Luís XVI (1754-1793) e os realistas moderados receavam a partilha do poder com o legislativo. Os sinais de resistência régia e da aristocracia conservadora provocaram a indignação dos revolucionários que substituem uma *soberania dividida* por uma *soberania indivisível*, e a monarquia constitucional por uma república. Um pouco mais tarde, primeiro quartel do século XIX, Benjamin Constant (1767-1830), compreendeu as limitações da «teoria da separação dos poderes». Mesmo admitindo que a «divisão dos poderes» constituía uma garantia da liberdade (individual) e que o poder legislativo deveria ter um ascendente sobre o executivo, sustentava uma conceção menos rígida que Montesquieu da «separação dos poderes», afirmando que à função executiva deveria pertencer o direito de veto, sob pena da «divisão dos poderes» se tornar um logro²⁶⁰.

Em virtude das vicissitudes políticas revolucionárias, a França constituiu, uma espécie de laboratório político e constitucional europeu, bastará atentar ao conjunto amplo de constituições que antecederam os primeiros textos peninsulares. Com efeito, a França antes da Constituição de Cádiz (1812) já havia tido seis experiências constitucionais diferentes, tendo cada uma um perfil político próprio: 1791, Monarquia moderada; 1793,

²⁵⁹ Edmund Burke (1729-1797) foi um dos primeiros autores a sugerir que os filósofos Iluministas foram os responsáveis pela difusão do ideário da Revolução Francesa, argumento repescado por muitos historiadores, incluindo Alexis Tocqueville (1805-1859). É inquestionável a influência dos ideais políticos iluministas francófonos, contudo hoje sabemos que os fatores que influíram o movimento liberal revolucionário foram múltiplos, do mesmo modo que a sua difusão e receção na Europa Ocidental não foi nem linear nem unívoca. Ver por todos, Allan Todd (1998), *Revolutions (1789-1917)*, Cambridge: Cambridge University Press.

²⁶⁰ Benjamin Constant (2010), *Cours de Politique Constitutionnelle*, Jean Pierre Pages (ed.), Paris: Nabu Press. Sobre a evolução da «teoria da separação dos poderes» e o constitucionalismo moderno europeu, ver por todos, Jean-Philippe Feldman (2010), “La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d’une doctrine et de ses critiques”, *Revue française de droit constitutionnel*, (nº 83), Paris: PUF, pp. 483 – 496.

I República (após a execução de Luís XVI, em 1792, instalação da Convenção jacobina); 1795, Diretório (perseguição aos movimentos revolucionários radicais); 1799, Consulado; 1802, Consulado perpétuo e 1804, Império²⁶¹.

O escopo deste ideário liberal transformador do sistema institucional do Estado, busca a consagração da independência dos poderes (legislativo, executivo e judicial), consagra-se no momento revolucionário de 1789/91 na França, em 1810/12 na Espanha e, finalmente, em 1820/22 em Portugal. Os primeiros textos constitucionais escritos nos três países proclamam o preceito básico revolucionário ao estabelecer um regime constitucional e configurar a soberania nacional, à semelhança do modelo norte-americano (1789) e francófono (1791 e 1795).

Na verdade, a gesta dos primeiros textos constitucionais (1791, França; 1812, Espanha e 1822, Portugal) enreda-se na força e ímpeto do primeiro liberalismo pós-crise. Eivados de um radicalismo de contexto, os constituintes liberais, reunidos em congresso, redigem textos de carácter progressista que, não obstante as continuidades (condicionando as liberdades políticas), fazem sobressair ruturas com o modelo de Estado anterior – soberania nacional, primado do Parlamento, limitação do poder régio (executivo) -, que suscitam rapidamente movimentos de reação mais ou menos conservadores, corporizados em fações políticas que vislumbram diferentes sistemas de organização do poder (teorias do Estado) a que correspondem movimentos constitucionais distintos.

Com efeito, no verão de 1789, a Assembleia Nacional Francesa iniciou o processo de elaboração de uma Constituição, antecedida pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789, que veio a constituir o preâmbulo da Constituição adotada em 3 de setembro de 1791. Este texto, assente nos princípios da soberania da Nação e da separação funcional dos poderes, instituí, em França uma monarquia constitucional que garantia ao executivo (rei) o veto suspensivo e a nomeação dos Ministros de Estado, e instituiu o sufrágio censitário. Uma harmonização, ‘aparentemente’ conciliadora, da novidade com a tradição.

Os liberais progressistas e reformistas desejavam a consagração de uma monarquia constitucional que abolisse a hereditariedade e a venalidade dos cargos

²⁶¹ Jacques Godechot (1970), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris: Garnier-Flammarion; Maurice Duverger (1971), *La constitution de la France*, Paris : PUF.

públicos e garantisse os direitos e liberdades individuais (liberdades civis) pelo estabelecimento de um direito comum. São garantidas as liberdades civis e naturais, mormente a liberdade de expressão, de religião e de imprensa. Em torno da definição dos poderes do rei de França gerou-se grande controvérsia entre os liberais. As posições defendidas foram diversas, tendo sido encabeçadas por distintas tendências liberais.

O Marquês de La Fayette²⁶² (1757-1834) propôs uma combinação dos sistemas norte-americano e britânico, introduzindo um Parlamento bicameral, em que o rei tivesse o direito de veto suspensivo relativamente ao poder legislativo, com base no modelo da autoridade então recentemente concedida ao presidente dos Estados Unidos. Essa proposta, no entanto, não reuniu o consenso dos deputados e fracassou.

Deste modo, a Constituição de 1791, ao nível dos poderes públicos, garante que a soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível e pertence à Nação, desta procedendo todos os poderes²⁶³. Os representantes da Nação francesa são o rei e os corpos legislativos. Na Assembleia Nacional, composta por uma única câmara de deputados eleitos temporariamente (dois anos) pelo povo, reside o poder legislativo. O poder executivo pertence ao rei que não pode dissolver a Assembleia Constituinte. O poder judicial compete aos juízes eleitos pelo povo. Não obstante o rei ser pessoa sagrada e inviolável, o rei reina de acordo com a Lei, prestando juramento, perante o Corpo Legislativo, de ser “*fiel à Nação e à Lei, de empregar todo poder que lhe foi delegado para, manter a Constituição decretada pela Assembleia Nacional constituinte nos anos de 1789, 1791, e de fazer executar as leis*”²⁶⁴. Compete ao rei a escolha dos Ministros de Estado e a administração geral do reino. Os Ministros de Estado são responsáveis por todos os atos contra a Constituição e a Nação. O poder legislativo tem amplas atribuições que diminuem o impacto do poder régio que, não obstante, detém o poder de sancionar

²⁶² Liberal moderado, aristocrata e militar francês que esteve do lado revolucionário na Guerra da Independência dos Estados Unidos e foi vice-presidente da comissão organizadora da reunião, tendo apresentado um esboço da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Lafayette foi comandante da *Garde nationale* durante a fase revolucionária e participou na Revolução de Julho de 1830 que pôs fim ao regime da Restauração em França (1814-30).

²⁶³ Constitution de 1791, Tit. III, art. 1º, in *Conseil Constitutionnel*. Disponível : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>.

²⁶⁴ Constitution de 1791, in *Conseil Constitutionnel*. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>.

as leis. Este texto constitucional não contempla Conselho de Estado, um órgão considerado obsoleto, com a marca do absolutismo de *Ancien Régime*.

Entretanto ventos moderados sopram favoravelmente à ascensão de Napoleão Bonaparte, que disfare o golpe de 18 de Brumário, em novembro de 1799, apoiado pelos repúblicas liberais hostis ao jacobinismo, insatisfeitos com os extremismos do governo republicano da Convenção e do Diretório. Napoleão inaugura um regime político-administrativo inédito com o Consulado (1799), um regime de caráter autoritário, que põe fim às desordens revolucionárias e estabelece um governo forte e centralizado, assente no domínio do poder executivo sobre o poder legislativo²⁶⁵.

O texto constitucional napoleónico de 1799, não obstante ser breve (sete títulos e oitenta artigos) reforma toda a organização dos poderes e da sociedade política francesa, consagrando outra teoria do Estado. Com efeito, o texto constitucional napoleónico, promulgado a 25 de Dezembro de 1799, pela primeira vez, depois da Revolução, não inclui uma declaração de direitos e liberdades²⁶⁶. Para uma maioria dos autores consultados, a Constituição de 1799 estabelece uma rutura com as precedentes, concedendo a Napoleão, na qualidade de primeiro cônsul, um poder pessoal forte, de características autocráticas, com Conselho de Estado²⁶⁷. A Constituição de 1799 ao atribuir o poder executivo essencialmente ao primeiro cônsul, reduz a pouco as funções dos outros dois, atribuições meramente técnicas e circunscritas. O governo pertence aos cônsules, detendo, o primeiro cônsul, o poder de propor e promulgar leis, nomear e revogar os membros do Conselho de Estado, ministros, oficiais da armada, administradores locais e juízes. Compete igualmente ao primeiro cônsul a celebração de tratados e alianças e a declaração de guerra (relações exteriores). O poder executivo, marginalizado nas anteriores constituições republicanas (1791 e 1795), ressurge em força associando-se ao (re)aparecimento do Conselho de Estado, como órgão supremo de governo. O poder legislativo é dividido entre três assembleias: Senado Conservador e o Corpo legislativo, composto por ca. de trezentos membros (Título III), votando as leis sem as poder discutir;

²⁶⁵ Jean-Philippe Rey e Thierry Lentz (2016), *Histoire du Consulat et du Premier Empire*, Paris: Editions Perrin.

²⁶⁶ *Constitution 22 du Frimaire an VIII, 13 de décembre 1799*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>.

²⁶⁷ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative au XIXème siècle*, Paris : PUF; Jacques Godechot (1970), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris: Garnier-Flammarion.

e o Tribunal com cem deputados, com competências reduzidas à discussão dos projetos lei sem os poder votar. Compete ao primeiro cônsul a nomeação dos membros do Conselho de Estado e do Senado Conservador. O Conselho de Estado é consultado pelo primeiro cônsul em todos os projetos lei e regulamentos, detendo uma função jurídica e legislativa indiscutíveis.

Deste modo, Napoleão refundou o Conselho de Estado não dispensando a sua consulta nos negócios públicos. Na Constituição de 1799, o CE é o segundo órgão do Estado, depois do Senado Conservador, composto de oitenta membros inamovíveis e vitalícios²⁶⁸. As atribuições do CE, sob o Consulado e o Império, são tríplexes: legislativas, administrativas e judiciárias. “Sous la direction des consuls, un Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative”²⁶⁹, direito que lhe confere um inquestionável poder sobre a preparação da lei, superior ao corpo legislativo, prerrogativa que irá manter posteriormente²⁷⁰. Do ponto de vista administrativo, as funções do CE são igualmente vigorosas, competindo-lhe a vigilância da aplicação das leis e decretos, da mesma forma, juridicamente, compete-lhe a pronúncia sobre conflitos de atribuições entre autoridades judiciárias e administrativas. O CE francês julga os casos de contencioso administrativo, promovendo uma distinção entre administração contenciosa e administração judicial (caraterística estruturante do *sistema dual de*

²⁶⁸ *Constitution 22 du Frimaire an VIII, 13 de décembre 1799*, Tit. II, art. 15°. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>.

²⁶⁹ *Constitution 22 du Frimaire an VIII, 13 de décembre 1799*, Tit. IV, art. 52°. Idem.

²⁷⁰ Nunca será demais relembrar o papel inquestionável da Comissão de legislação do Conselho de Estado no processo de codificação moderna: Código Civil (1804), Código do Processo Civil (1806), Código do Comércio (1807), Código de Instrução criminal (1808), Código Penal (1810). Uma recente reedição da compilação realizada em 1923 de todos os códigos napoleónicos pode ver-se em: *Corps De Droit Francais, Civil, Commercial Et Criminel: Contenant Les Codes Napoleon, De Procedure Civile, De Commerce, D'instruction Criminelle (...)* France. Conseil d'Etat, France. Cour de cassation, Paris: Nabu Press, 2014. Estes documentos legislativos procedem a uma conciliação da doutrina e jurisprudência do Antigo Regime e os princípios jurídicos da revolução (supressão dos grandes privilégios, direito de propriedade, casamento civil, etc). De acordo com os especialistas, entre as fontes de direito conta-se o Direito Romano, as leis e costumes franceses do Antigo Regime, assim como leis formuladas durante o período revolucionário. Ver por todos, Bernard Stirn (1994), *Le Conseil d'Etat. Son role, sa jurisprudence*, Paris: Hachett; Jean-Louis Halpérin (2003/4), «L’histoire de la fabrication du code le code: Napoléon?», *Le Code Civil. Pouvoirs*, nº 107, Paris: Seuil, pp. 11-21. [Em linha]. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2003-4-page-11.htm>.

administration français), a que nos reportaremos em mais detalhe no quarto capítulo, pelas implicações que teve com o âmbito das atribuições do Conselho de Estado francês. Com o fim de conquistar o apoio político das várias facções liberais francesas, Napoleão Bonaparte garante uma representação eclética no CE, composto por realistas, jacobinos, moderados e realistas constitucionais, do mesmo modo que celebra a Concordata com a Igreja em 1801, culminando deste modo o processo de unificação da França²⁷¹. Tal como afirma François Furet: "La Révolution est un imaginaire collectif du pouvoir, qui ne casse la continuité et ne dérive vers la démocratie pure que pour mieux assumer, à un autre niveau, la tradition absolutiste"²⁷².

Com efeito, do ponto de vista do político, do ‘fecho da revolução’ ao final do I Império (1814)²⁷³, manifesta-se sobretudo a oposição entre os partidários da revolução, defensores do modelo constitucional de monarquia (realistas) e os contrarrevolucionários (reacionários), tendo surgido desde a Restauração (1814) uma mais nítida clivagem entre realistas liberais (moderados) que ambicionam a conciliação da realeza e a revolução, por meio da instauração de uma monarquia de pendor parlamentar, e a facção protagonizada por todos os que desejam a hegemonia do poder monárquico (próximo do Antigo Regime), denominados ultras (realistas). Estes movimentos sociais e políticos repercutem-se, *pari passu*, nas principais tendências constitucionais de regime.

O texto legislativo de 1814, concebido no contexto da Restauração, não era uma constituição propriamente dita, mas uma carta outorgada por Luís XVIII (1814-1824) que se estabelece como lei fundamental. É um documento cuja matriz é conservadora, concedendo supremacia ao rei - o rei é o chefe supremo do Estado -, cuja pessoa “est inviolable et sacrée. Des ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive”²⁷⁴. O poder legislativo é partilhado «collectivement», pelo rei, a Câmara dos

²⁷¹ Jean-Philippe Rey e Thierry Lentz (2016), *Histoire du Consulat et du Premier Empire*, Paris: Editions Perrin.

²⁷² François Furet (1986), *Penser la Révolution française*, Paris: Gallimard. O autor procede a uma revisão das teses jacobinistas marxistas do fenómeno revolucionário francês e, de outro lado, sublinha os limites da reflexão de Alexis Tocqueville.

²⁷³ François Furet e Denis Richet consideram que o primeiro ciclo revolucionário começa no Antigo Regime (1770) e termina no final do Império napoleónico. Reportámo-nos a ‘fecho da revolução’ em sentido estrito, até ao golpe de 18 de Brumário (9 de novembro) de Napoleão Bonaparte (1799). Cfr. François Furet e Denis Richet (2002/3), *La Révolution française*, Paris: Liv. Hachette.

²⁷⁴ *Charte Constitutionnel de 1814*, art. 13º. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814.5102.html>.

Pares (eleita pelo rei com carácter hereditário) e a Câmara dos Deputados dos Departamentos (eleita por sufrágio censitário), competindo ao monarca a proposição da lei²⁷⁵. O poder executivo competia ao rei assistido pelos ministros de Estado. Este diploma conheceu um Ato Adicional em 1815, concebido por Benjamin Constant, a pedido de Napoleão Bonaparte, no Governo dos Cem Dias²⁷⁶, que estabeleceu a paridade entre a Câmara dos Pares e a Câmara dos Representantes.

Entretanto, em França, as correntes políticas organizam-se em torno de duas principais facções, o designado *Partido do Movimento* (realistas constitucionais que querem a extensão das liberdades públicas e partilham dos ideais da revolução), incluindo alguns realistas moderados, personificados no progressismo de Benjamin Constant; e o *Partido da Resistência*, com ideais conservadores, também designados de “ultrarrealistas” reúnem-se em torno da ideia de soberania do poder executivo, são hostis ao regime parlamentar, considerando, inclusive, que a Carta de 1814 é excessivamente liberal. Este movimento virá a conhecer uma erosão crescente à medida que o regime francês se parlamentariza (democratiza), mormente na segunda metade do século XIX.

Mais tarde, a Revolução de 1830²⁷⁷ conduzirá ao afastamento do poder de Carlos X de Bourbon e dos conservadores realistas, ‘cedendo’ lugar ao ramo orleanista ou liberal, com a ascensão de Luís Filipe I, que patrocina a constituição liberal em 1830²⁷⁸. A Carta

²⁷⁵ *Charte Constitutionnel de 1814*, art. 16º.

²⁷⁶ Assinala o regresso do imperador francês Napoleão I ao poder, após sua fuga do exílio na ilha de Elba. Ele chega a Paris a 20 de março de 1815. O regresso de Napoleão decorreu ao mesmo tempo que o Congresso de Viena (1815), de modo que as Forças Aliadas derrotaram as tropas napoleónicas em Waterloo e restauraram a monarquia borbónica. Cfr., Francis Démier (2012), *La France sous la Restauration (1814 - 1830)*, Paris: Gallimard.

²⁷⁷ Em 1830, Carlos X enfrentou um Parlamento de maioria liberal moderada, não obstante, promulgou as leis de julho que suspenderam a liberdade de imprensa, dissolveram a recém-eleita Câmara de Deputados e reduziram o número de deputados. O povo de Paris revoltou-se e derrotou o exército régio. Os políticos liberais aproveitaram-se deste acontecimento, com receio do risco de proclamação da República, confiscam a revolução popular e nomeiam Luís Filipe de Orléans como “*lieutenant général du royaume*”, a 31 de julho de 1830, sob o compromisso de um acordo sobre a nova organização dos poderes; Carlos X é obrigado a exilar-se. Cfr. François Furet e Denis Richet (2002/3), *La Révolution française*, Paris: Liv. Hachette.

²⁷⁸ Entre os orleanistas que se mantiveram no Poder entre 1830-1848 surgiram duas principais correntes: os liberais, defensores de uma evolução institucional de regime que incluía a extensão das liberdades públicas, agrupados no Partido do Movimento; e os conservadores, partidários da Carta de 1830, ligados ao Partido da Resistência. Contam-se, entre os dirigentes orleanistas, Adolphe Thiers (1797-1877), que será o primeiro Presidente da III República, e François Guizot (1787-1874), nomeadamente. Cfr. Jean-Pierre Chaline, Dominique Barjot e André Encrevé (2008), *La France au XIX^e siècle 1814-1914*, Paris: PUF.

Constitucional de 1830, promulgada por Luís Filipe I de Orleães²⁷⁹, o último dos reis franceses que pôs fim à Restauração (1814-1830), deu lugar a uma monarquia moderada – a Monarquia de Julho (1830-1848) – que inaugura um período de estabilidade e acalmia política e institucional na França. Um período que, não obstante as ambiguidades constitucionais, mormente respeitantes à ascensão do monarca, funda-se numa monarquia constitucional que assenta na realeza representativa (Luís Filipe foi aclamado rei de França pela Assembleia Nacional, com apoio da burguesia comercial e financeira e ex-oficiais napoleónicos). A Carta de 1830 bipolariza a responsabilidade política entre o rei e as câmaras (Câmara dos Deputados e Câmara dos Pares), estabelecendo o sistema de colaboração entre ambos. Nas décadas de 30 e 40, as grandes discussões em França, travam-se em torno do papel da Coroa e do Parlamento na definição e construção do melhor regime político. A esquerda, representada pelo Partido do Movimento, tendo à sua frente Adolfo Thiers (1797-1877), ambicionava uma evolução rápida do regime em direção ao parlamentarismo, ou seja, o estabelecimento da supremacia parlamentar (de inspiração anglófona), reiterando que “O Rei reina, mas não governa”²⁸⁰. Por seu turno, o setor dos moderados, representado pelo Partido da Resistência, temia o desenvolvimento e a implementação de um regime parlamentar que pusesse em causa a ordem e a estabilidade políticas, pretendendo assegurar a manutenção de uma soberania régia (monarquistas). Com efeito, Luís Filipe de Orleães, receoso, impôs-se perante o Parlamento e os Ministérios, garantindo a direção dos governos, tendo dissolvido por sete vezes a Assembleia Nacional Francesa. Na realidade, os poderes constitucionais retiram à Câmara dos Deputados o poder de destituição do Governo.

Por seu lado, o rei, enquanto chefe do poder executivo, partilha a iniciativa legislativa com as duas câmaras, contudo não lhes concede a supremacia governativa. A Câmara dos Pares deixa de ser exclusivamente hereditária (integrando igualmente o princípio meritocrático), perdendo importância em favor da Câmara dos Deputados. Entretanto, a lei de 18 de abril de 1831 baixa o censo de 300 para 200 francos, mantendo o regime eleitoral censitário, mas proporcionando o alargamento do sufrágio masculino. Desta sorte, para muitos dos especialistas consultados, a Carta de 1830 promove o desenvolvimento do parlamentarismo, inspirando-se no modelo norteamericano. Ainda

²⁷⁹ Luís Filipe pronunciou-se a favor dos ideais liberais da revolução de 1789 e, em 1790, uniu-se aos radicais nas fileiras jacobinas, posteriormente veio a moderar a sua posição política.

²⁸⁰ Cfr. *Les grands discours parlementaires du XIX siècle, de Benjamin Constant à Adolphe Thiers (1800-1870)*, prefácio de Jean-Louis Debré, Paris: Armand Colin, 2005.

assim, a Carta não estabeleceu um verdadeiro regime parlamentar, porque não transfere a responsabilidade política dos ministérios para a Câmara dos Deputados, muito embora lhe confira maior protagonismo. Igualmente, neste contexto, será ajustado realçar que a cultura política da época era dominada ainda pela “crença” nas instituições monárquicas, não estando em causa a sua erradicação ou substituição por um regime inteiramente parlamentar.

A partir dos anos 40, a influência do ministro de Estado François Guizot (1787-1874), Ministro do Interior, à medida que cresciam as reivindicações das classes médias e dos republicanos, mormente quanto ao alargamento do sufrágio, deu-se um endurecimento de posições e o favorecimento da ala conservadora liberal (interesses da grande burguesia), provocando enorme descontentamento junto dos grupos sociais mais desfavorecidos, circunstâncias que irão conduzir à queda da Monarquia de Julho (fevereiro de 1848), ao afastamento dos orleanistas do poder e à substituição do sistema político-constitucional de *juste-milieu*, primeiro por um regime de teor republicano e depois por regime monárquico que conteve o clima de insurreição das revoluções populares de 1848 e os ímpetos parlamentaristas. De facto, a reação ao protagonismo no governo da corrente conservadora, na última década do reinado de Luís Filipe, instigara à insurreição dos progressistas (socialistas e republicanos, nomeadamente), em 1848, e ao golpe que, pela primeira vez, instaura um regime presidencialista que teve duas fases distintas e outros tantos textos constitucionais - a Constituição de 1848, da II República (1848-51) e a Constituição de 1852, do II Império (1852-70).

Portanto, podemos dizer que a Monarquia de Julho, derrotada em 1848 pelo fervor popular, dotara o país de um texto constitucional que respeitava as liberdades civis (imprensa e associação), eliminando o monopólio régio na iniciativa legislativa (o rei, chefe do executivo, partilha a atividade legislativa com as câmaras). Desta sorte, o parlamentarismo da Monarquia de Julho veio retirar protagonismo ao Conselho de Estado, sem contudo descurar a importância política e jurídica do órgão, procedendo a inúmeras reformas legais, como à frente se explicará.

Do ponto de vista externo, a Monarquia de Julho, entre 1830 e 1848, foi um regime favorável ao constitucionalismo liberal, influenciando determinantemente a conjuntura

internacional, no quadro do Tratado da Quádrupla Aliança (1834)²⁸¹, que, pela primeira vez, une a França e a Inglaterra numa frente comum favorável à difusão dos ideais liberais com naturais repercussões no contexto peninsular. O triunfo liberal francês irá difundir-se por toda a Europa, incitando a um afastamento dos governos mais conservadores do poder (realistas). Contudo, devemos realçar que esta evolução não é linear, dada a dependência de contingências internas e, de algum modo, decisivas no gizar da nova ordem político-constitucional de cada país.

A II República eclodiu no contexto da insurreição popular de 1848, em Paris, motivando a abdicação de Luís Filipe I e pondo termo à Monarquia de Julho²⁸². Desde o início que as várias fações políticas francesas (orleanistas derrotados, bonapartistas, republicanos e *republicanos do dia anterior* e *republicanos do dia seguinte*, em parte recrutados, por paradoxal que pareça, entre monárquicos legitimistas e socialistas) hesitavam sobre a natureza do novo regime, até a província se manifestar. Os orleanistas derrotados estavam manifestamente satisfeitos com o afastamento de François Guizot, mas não desejavam uma república democrática. Os republicanos genuínos (“do dia anterior”), estão cientes do perigo do sufrágio universal masculino que dará oportunidade de se exprimirem os meios rurais (eles representam três quartos do eleitorado), constituindo uma força intimidatória para a minoria republicana. Das eleições de março de 1848, com a eleição de Luís Napoleão Bonaparte, por voto direto (plebiscito nacional), resulta uma maioria realista (monárquica) no Parlamento e o estabelecimento de uma república moderada²⁸³. No dizer dos estudiosos: *uma república sem republicanos*.

Em boa verdade, a vitória é burguesa, é conservadora. A maioria dos representantes da Assembleia Nacional são realistas dissimulados como *republicanos do dia seguinte* frente a uma minoria de radicais e socialistas. O recém-formado *Partido da Ordem*, constituído por orleanistas, realistas e liberais moderados, desejava colocar termo à insurreição civil, tendo vindo a apoiar a Luís Napoleão Bonaparte, sobrinho de

²⁸¹ Formação constituída para apoiar a rainha Isabel II de Espanha contra seu tio D. Carlos, Conde de Molina, que reivindicava o trono espanhol, e com ele o regresso ao absolutismo, e do mesmo modo garantir o afastamento definitivo do Infante D. Miguel. Cfr. Maria de Fátima Bonifácio (1993), *História da Guerra Civil da Patuleia 1846-1847*, Lisboa: Editorial Estampa; Idem (2002), *O século XIX português*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

²⁸² Jeanne Gilmore (1997), *La République clandestine (1818-1848)*, Paris : Aubier; Francis Choisel (2015), *La Deuxième République et le Second Empire au jour le jour*, chronologie érudite détaillée, Paris, CNRS Editions.

²⁸³ Jean-Pierre Chaline, Dominique Barjot e André Encrevé (2008), *La France au XIX^e siècle 1814-1914*, Paris: PUF.

Napoleão Bonaparte, no golpe de Estado de 2 de dezembro de 1851, que precedeu o início da segunda fase da República (1851-1852).

A primeira fase da breve II República francesa (1848-1851), procurando dar resposta aos anseios dos liberais do *movimento*, implementa algumas medidas democráticas (sufrágio universal masculino e abolição da escravatura), contrariando a tendência liberal burguesa do regime anterior de *juste milieu*²⁸⁴. Na Constituição de 1848, elaborada “en présence de Dieu et au nom du peuple français”²⁸⁵, a República democrática, una e indivisível, proclama os princípios da liberdade, fraternidade e igualdade, mas tendo por base a família, o trabalho, a propriedade e a ordem pública, consignados e invocados com letra maiúscula no parágrafo IV do preâmbulo²⁸⁶. Os direitos cívicos são atualizados, no capítulo II da Constituição, pela abolição da pena de morte em matéria política e a abolição da confiscação de bens. O poder legislativo é confiado a uma assembleia em reunião permanente, eleita por três anos, com sessões públicas, sendo renovável integralmente. Os projetos-lei só são aprovados depois de três deliberações sucessivas²⁸⁷. Paralelamente, são concedidos amplos poderes ao Presidente da República, mormente a proposta de projetos-lei, nomeação e demissão de ministros, a negociação e ratificação de tratados, entre outros assuntos relevantes de Estado²⁸⁸. De igual modo, compete ao Presidente da República presidir ao Conselho de Estado constituído por membros eleitos pela Assembleia Nacional.

As mudanças institucionais de regime, durante a II República, não impediram o despoletar de uma situação de impasse político, procurando combinar um sistema parlamentar (à inglesa) com um sistema presidencial (à americana), que depressa viera a tornar-se insustentável²⁸⁹. A forte instabilidade política e social foi favorável a Luís Napoleão Bonaparte (Napoleão III), que, após o golpe de Estado de 2 de dezembro de

²⁸⁴ Posição que se demarca por se encontrar equidistante dos excessos do poder popular e dos abusos do poder monárquico. Cfr. Guy Antonetti (2002), *Louis-Philippe*, Paris : Librairie Arthème Fayard; Hervé Robert (2000), *La monarchie de Juillet*, Collection Que sais-je ?, Paris: Presses Universitaires de France.

²⁸⁵ Constitution de 1848, IIe République, in *Conseil Constitutionnel*. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-ii-republique.5106.html>

²⁸⁶ Constitution de 1848, IIe République, in *Conseil Constitutionnel*, *ibidem*.

²⁸⁷ Constitution de 1848, IIe République, in *Conseil Constitutionnel*, (arts. 31, 32 e 41), *ibidem*.

²⁸⁸ Constitution de 1848, IIe République, in *Conseil Constitutionnel*, cap. V – Du pouvoir exécutif, *ibidem*.

²⁸⁹ Pierre Bodineau e Michel Verpeaux (2000), *Histoire Constitutionnelle de la France*, Paris, p. 63.

1852, dissolve a Assembleia Nacional e convoca eleições, prometendo uma nova constituição, de feição conservadora, onde reaparece como Príncipe-presidente.

Com efeito, a República derrubada, em 1851, por um golpe de Estado que deu origem ao II Império (1852-1870), liderado por Napoleão III; um regime política e constitucionalmente ativo (consagrando a liberdade de ensino, a lei eleitoral e a liberdade de expressão, na Constituição de 1852), veio a exercer enorme repressão sobre os republicanos e democratas revoltosos, entretanto obrigados ao exílio. A Constituição napoleónica de 1852, inspirada na Constituição de 1799 e no regime do consulado napoleónico, instaura um regime imperial (1852-1870), favorável aos bonapartistas e às forças políticas moderadas e mais conservadoras, pelo menos na sua primeira fase.

O II Império francês, regra geral, é dividido em dois períodos políticos distintos : o Império autoritário (1852-60) e o Império liberal (1860-70). Do primeiro decorre o exercício autoritário do poder, e do segundo uma liberalização parlamentar do regime (assente na restauração das liberdades civis e na promulgação de uma amnistia geral) sucedânea à reforma constitucional de 1862²⁹⁰. O progressivo relaxamento e liberalização do regime, mormente desde inícios dos anos 60, irão permitir a reorganização dos democratas republicanos que consolidam uma oposição cada vez mais forte ao II Império.

Por seu turno, no contexto internacional, a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana (1870-71) veio enfraquecer precocemente o regime imperial, oferecendo uma oportunidade à instalação de uma nova ordem política. A III República (1870-1940), proclamada a 4 de setembro de 1870, constituiu o mais longo regime político da França Contemporânea, regime que soube conciliar as grandes reformas do Estado com a moderação, evitando grandes confrontos com os realistas (monárquicos), que, entretanto, se haviam dividido em dois ramos dinásticos: legitimistas (defensores de uma monarquia absoluta) e orleanistas (pugnavam por uma monarquia parlamentar)²⁹¹. Em 1871, os

²⁹⁰ Divisão inicialmente efetuada por Ernest Lavisse (1842-1922) na sua *L' Histoire Contemporaine de la France* (1901). Cfr. Francis Choisel (2015), *La Deuxième République et le Second Empire au jour le jour*, chronologie érudite détaillée, CNRS Editions.

²⁹¹ Com governantes como Jules Ferry (1832-1893), Ministro da Educação, que laicizou e republicanizou a escola francesa; Léon Gambetta (1838-1882), membro do Governo de Defesa Nacional em 1870, opositor republicano do II Império, foi um acérrimo defensor da extensão das liberdades públicas, da separação da Igreja do Estado (concretizada em 1905) e das reformas económicas; e o não menos conhecido Georges Clemenceau (1841-1929), presidente do Conselho Municipal de Paris no dealbar da III República (ligado ao primeiro governo socialista da História – a Comuna de Paris, em 1871), posteriormente deputado e republicano radical. Cfr. René Rémond (1974), *Le XIX^e siècle*, Paris: Seuil. Ver também [Em linha]. Disponível em :

orleanistas liberais moderados, interessados na diminuição do papel da Igreja no seio do Estado, aliam-se ao novo Presidente da República, Adolph Thiers. As três leis que formam a Constituição de 1875 organizam a relação entre os poderes públicos: o Senado (24 de fevereiro de 1875), organização dos poderes públicos (25 de fevereiro) e, finalmente, a relação entre os poderes (16 de julho)²⁹². Por estes diplomas foi restabelecido o princípio da soberania nacional e o bicameralismo (a Câmara dos Deputados é eleita por sufrágio universal direto, e o Senado por sufrágio universal indireto). A Câmara de Deputados e o Senado, reunidos em Assembleia Nacional, elegem o Presidente da República, por sete anos, que detém o poder de dissolver a Câmara dos Deputados (depois de obter a autorização do Senado) e a iniciativa das leis. Um poder executivo bicéfalo (Presidente/Assembleia). O Senado representa o elemento conservador e estabilizador do regime, prevenindo os excessos do poder parlamentar. Na opinião dos especialistas, as leis de 1875 estabelecem um regime bicameralista igualitário, que acabará por redundar em benefício da Assembleia Nacional²⁹³. O Governo passa a estar sob escrutínio parlamentar, sendo obrigado a responder sempre que interpelado pela Assembleia Nacional. Com efeito, pelas leis de 1875 estabelece-se um sistema de governo parlamentar em França (república), “susceptible de fonctionner aussi bien dans le cadre d’une République que sous une monarchie modérée, du fait du compromis originel entre les forces politiques”²⁹⁴.

Contudo, a verdade é que pelo menos até finais do século XIX, em França, à semelhança do que se passa em Espanha e em Portugal, o desentendimento sobre o modelo constitucional de regime continuará a separar as principais correntes políticas²⁹⁵. É assim que, em termos gerais, de um lado estão os liberais moderados²⁹⁶, representantes

<http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore>, e a base de données sur les députés depuis 1789 e <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/biographie/index.asp>.

²⁹² Lois constitutionnelles de 1875 (Constitution de 1875), in *Conseil Constitutionnel*. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iiie-republique.5108.html>.

²⁹³ Pierre Bodineau e Michel Verpeaux (2000), *Histoire Constitutionnelle de la France*, Paris: PUF, p. 86.

²⁹⁴ Pierre Bodineau e Michel Verpeaux (2000), *ob. cit.*, p. 85.

²⁹⁵ Jean-Pierre Chaline, Dominique Barjot e André Encrevé (2008), *La France au XIX^e siècle 1814-1914*, Paris: PUF.

²⁹⁶ E o grupo dos liberais conservadores, com representantes como François Guizot (1787-1874), realista convicto, apoia a repressão de Luís Filipe II de Orléans (1747-1793) contra os republicanos revolucionários. Guizot é um influente membro do grupo dos doutrinários, tal como Royal-Collard (1763-1845), hostis a toda a ideia de retorno à ordem de Antigo Regime e defensores de uma monarquia constitucional moderada. [Em linha]. Disponível em:

dos interesses da burguesia capitalista (muitos dos quais ligados inicialmente ao Partido da Resistência e depois ao Partido da Ordem, que reúne realistas, orleanistas e republicanos defensores de uma república à americana²⁹⁷); e de outro os democratas, imbuídos da ideia socialista de igualdade, e os republicanos, defensores da parlamentarização do regime, representando os interesses das classes médias. O movimento constitucional francês, na sequência das revoluções de 1848 e de 1870, oscilou entre a consagração do compromisso de regime entre o liberalismo moderado e o republicanismo democrático, e a tendência liberal conservadora que privilegia a ordem e a contenção na concessão das liberdades políticas, mormente na primeira fase do II Império.

Certo é que, muito embora a França, na segunda metade do século XIX, tenha conhecido mudanças (por vezes abruptas) de regime político, a burguesia manteve um papel preponderante no governo, no Parlamento e na administração. Daí que do ponto de vista político e constitucional estrito, o Poder reverta, o mais das vezes, para as elites políticas e sociais liberais (alta e média burguesias), que garantem uma maioria no Parlamento e no Senado, e que pugnam por formas de governo que garantam a defesa dos seus interesses na recusa do sufrágio universal masculino (modelo de representação alargada) e demais concessões cívicas e políticas. As forças políticas de oposição que pretendem a implementação de um regime parlamentar, incluindo os republicanos genuínos (ou “*do dia anterior*”, como se denominavam) e os socialistas (a que já aludimos), exigem reformas políticas que incrementem o processo de democratização social, não apenas a igualdade de direitos cívicos (cidadania passiva), mas também a igualdade de direitos políticos (cidadania ativa)²⁹⁸. Esta situação de desigualdade de *status* de participação na vida política da Nação (cidadania) constituiu uma das principais questões de regime, ao longo do século XIX, dando azo à afirmação social crescente dos movimentos de feição democrática e antimonárquica (pressão política), perante o ‘silêncio’ das leis constitucionais dos governos soberanos. Em todo o caso, em França, os primeiros sinais de republicanização do regime ter-se-ão dado ainda no II Império, com a ascensão da expressão legislativa republicana na Câmara dos Deputados, mormente nas

<http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore>: base de données sur les députés depuis 1789 e <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/biographies/index.asp>.

²⁹⁷ Cfr. René Rémond (1992), *Les Droites en France*, Paris: Aubier-Montaigne.

²⁹⁸ Cfr. Ana Cristina Nogueira da Silva (2009), “Conceitos oitocentistas de cidadania: liberalismo e igualdade”, *Análise Social*, vol. XLIV (192), pp. 533-563.

eleições de 1869, e, dez anos depois no Senado (1879); depois delas virá a consumir-se, na III República, a soberania parlamentar, como referimos.

Comparativamente, os primeiros diplomas constitucionais em Espanha e em Portugal, não obstante terem marcadas influências do direito constitucional republicano francês, anterior e posterior à primeira constituição napoleónica, não são uma tradução literal dos seus princípios. Em muitos aspetos sofreram influência de textos constitucionais extracontinentais, de proveniência anglófona e americana, conforme veremos.

3.2. Espanha

Em paralelo, na Espanha, ocupada por um exército estrangeiro desde 1807, no dealbar do movimento liberal, o combate de ideias fazia-se em torno de três eixos ideológicos diferentes: os ‘afrancesados’, que nutriam simpatias pelas opções de Napoleão Bonaparte e aceitavam a abdicação dos Bourbon (renúncias de Baiona), a legitimidade de José I e a imposição do Estatuto de Baiona (em julho de 1808)²⁹⁹; os realistas, que representavam a feição conservadora do liberalismo, e ambicionam uma transição controlada de regime, empenhados em garantir uma soberania partilhada entre o Rei e as Cortes; e finalmente, os liberais patriotas, defensores dos ideais iluministas da Revolução que constituem a facção progressista, desejam a emancipação da Espanha do jugo francês. Estes últimos organizam-se em juntas soberanas por todo o país, pugnando pela elaboração de uma constituição que reconheça os princípios liberais - separação dos poderes e liberdades civis -, e que limite os poderes régios instituindo uma soberania parlamentar³⁰⁰. Foi neste contexto de profunda divisão política que José Napoleão Bonaparte, com apoio dos espanhóis ‘afrancesados’, outorgou uma carta constitucional conservadora e autoritária conhecida por Estatuto de Baiona de 1808³⁰¹. Este diploma,

²⁹⁹ Os Bourbon abdicaram da soberania para Napoleão Bonaparte que, usando dos seus direitos dinásticos, outorgou uma carta constitucional a 7 de julho de 1808, que estabelece um regime autoritário, garantindo algumas liberdades civis. Cfr. Ignacio Fernández Sarasola (2006), “La primera constitución española - el Estatuto de Bayona”, *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, nº 26, pp. 89-109.

³⁰⁰ Helga Maria Saboia Bezerra (2013), “A Constituição de Cádiz de 1812”, *Revista de informação legislativa*, Ano 50, nº 198, abr/jun, pp. 89-112.

³⁰¹ O Estatuto de Baiona, outorgado por Napoleão Bonaparte, para alguns especialistas, foi o primeiro texto constitucional espanhol com um carácter marcadamente centralizador. Ver por todos, Ignacio Fernández Sarasola (2006), “La primera constitución española: El Estatuto de

influenciado pelo direito francês, estabeleceu um novo regime político que assentava na união da nação com o trono, e com ela a consagração da soberania régia. Em boa verdade, de acordo com os especialistas, trata-se de uma carta outorgada, pois não resultou da atividade legislativa de uma assembleia de representantes da Nação. O projecto foi apresentado por José Napoleão em cortes reduzidas (noventa e um deputados) e em solo francês. Defendia uma monarquia hereditária contribuindo para a consagração da interferência do poder régio em matérias de âmbito legislativo (promulgação das leis, depois de ouvidas as Cortes); competindo ao monarca, na esfera judicial, a nomeação dos juízes. Deste modo, concedia-se ao monarca um papel preponderante, a par do Conselho de Estado, que se mantivera dividido em seis secções – Justiça e Negócios Eclesiásticos, Fazenda, Guerra e Marinha, Interior e Índias e Polícia geral – a quem compete a coordenação da actividade normativa, executiva e judicial, conquanto órgão meramente consultivo. Na linha do Conselho de Estado francófono, pertence igualmente ao Conselho de Estado dos estatutos de Baiona, conhecer as competências de jurisdição entre corpos administrativos e judiciais, da parte contenciosa da administração³⁰². Com efeito, o primeiro movimento constitucional espanhol é desencadeado por fatores exógenos, a ocupação francesa.

O texto constitucional gaditano de 1812 emerge num contexto de Guerra de Independência dos liberais patriotas espanhóis reunidos nas juntas soberanas provinciais que se erguem contra a opressão das tropas francesas desejosos de restaurar o poder na pessoa de Fernando VII, obrigado a abdicar do trono em 1808 em favor de José Bonaparte, irmão do imperador gaulês. A Constituição de Cádiz resultou de um duplo movimento: uma reacção em relação à invasão estrangeira e o desejo de implantar um regime liberal coroado pelos princípios da soberania nacional e da separação dos poderes. As juntas provinciais reúnem-se numa Junta Central Suprema, que lidera o movimento pró-independência, contestando as renúncias de Baiona e reivindicando a legitimidade de Fernando VII. Em 1809, a Junta Central rapidamente conduziu ao estabelecimento de uma alternativa constitucional à crise política derivada da ocupação francesa. Nas Cortes de Cádiz (1810-12), organizadas pela Junta Central do Reino, estavam presentes três

Bayona”, *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, nº 26, pp. 89-109.

³⁰² *Estatutos de Baiona*, Tit. VIII, art.º 58. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fe325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af_2.html>.

tendências constitucionais distintas: os mesmos liberais patriotas, os realistas que acima referimos e os “americanos”, representantes dos interesses das Índias Ocidentais Espanholas, que reclamavam por princípios de autogoverno³⁰³. Ou seja, os constituintes gaditanos, dos dois hemisférios, uniram-se na luta pela liberdade e emancipação da Espanha. O fenómeno espontâneo da resistência espanhola que convergiu para as juntas provinciais de carácter nacional vai espelhar-se nas Cortes Gerais Constituintes Extraordinárias reunidas, em março de 1812, na cidade de Cádiz, compostas por liberais, absolutistas e reformistas de ambos os hemisférios (Tít. I, cap. I, art.1º)³⁰⁴.

A primeira reunião de Cortes Gerais Extraordinárias da Nação Espanhola assume poderes legislativos para promulgar um novo texto constitucional que, na via da modernização e ‘democratização’ política da Espanha, impõe limites ao poder régio, suprime os privilégios da aristocracia (clero e nobreza), decreta a igualdade dos espanhóis dos dois hemisférios e consagra um novo sistema de eleição dos deputados às Cortes, transformadas no órgão de emanação das leis³⁰⁵.

Com efeito, a Constituição de Cádiz de 1812, um dos mais influentes textos constitucionais peninsulares³⁰⁶, foi proclamada num contexto de guerra de independência, tendo assegurado a legitimidade dinástica de Fernando VII de Espanha como Chefe de Estado.

Durante a Guerra de Independência Espanhola (1808-1814), a disputa entre a dinastia Bonaparte e a dinastia Bourbon vai centrar-se na luta entre duas facções políticas distintas, a dos Bonaparte, que colhia apoio nos ‘afrancesados’ acolitados por realistas conservadores, e a dos Bourbon, reunidas em juntas provinciais desde 1808, constituídas por ‘patriotas’, estando aí representados elementos de todos os estamentos sociedade espanhola oitocentista, tanto mais que “La sociedad se concibe según el imaginário del

³⁰³ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “El primer constitucionalismo español y portugués...”, pp. 117-142.

³⁰⁴ Juan Sisinio Pérez Garzón (2012), “Cortes y Constitución de Cádiz”, in *Revolución Española (1808-1814)*, Madrid: Anaya, p. 51.

³⁰⁵ María Victoria López-Cordón Cortezo e Jean-Philippe Luis, coord., (2005), *La naissance de la politique moderne en Espagne*, Melanges de la Casa de Velázquez, Nouvelle série, 35 (19), pp. 119-141.

³⁰⁶ Para muitos estudiosos, a primeira constituição peninsular é a Constituição de Baiona (1808), também designada de Carta de Baiona ou Estatutos de Baiona, ainda que não tenha surtido as influências da “Pepa” (1812). Cfr. Ignacio Fernández Sarasola (2003), *La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

Antiguo Régimen, es decir, el de los estamentos”³⁰⁷; nas juntas uniram-se todos os grupos sociais: “nobles, absolutistas e ilustrados, intelectuales, universitarios, burgueses, autoridades municipales y provinciales, militares, clero y clases populares, estas últimas de manera muy importante, en un momento en el que su voz comienza a oírse en la Historia”³⁰⁸. A consumação do texto legal de Cádiz surge depois de reconstituído o governo nacional em Cádiz, em 1810, nela convergindo temporariamente duas “forças ideológicas” distintas, a força liberal e a absolutista traduzindo-se num texto que deseja satisfazer os interesses de ambas³⁰⁹.

O texto gaditano, juntamente com a derrota da França na guerra peninsular, determinam o regresso de Fernando VII ao trono, a 11 de dezembro de 1813, obrigado a jurar a Constituição de Cádiz. A supremacia do movimento reacionário (forças conservadoras), contrárias ao ideário constitucional *ducentista* e o desejo de combater a efervescência das ideias liberais e constitucionalistas modernas, acabaram por impor-se levando o monarca espanhol a repudiar, com agrado, formalmente o texto, a 4 de Maio de 1814, pondo termo a um primeiro e curto período de vigência, alegando que as Cortes tinham reunido na sua ausência e sem a sua autorização. Fernando VII restaura o absolutismo, e com ele a soberania volta a constituir uma prerrogativa pessoal do rei (soberania do monarca), não requerendo legitimação popular (soberania popular).

Por seu turno, no contexto internacional, a derrota de Napoleão Bonaparte e o estabelecimento da Santa Aliança (1815), tornam inevitável a restauração da monarquia absoluta. Neste quadro, a tendência liberal monárquica, legitimista e conservadora irá arrastar-se até pelo menos 1833³¹⁰, início do reinado de Isabel II (1833-68)³¹¹, salvo uma

³⁰⁷ Antonio Moliner Prada (2008), “De las juntas a la regencia. La difícil articulación del poder en la España de 1808”, *Historia Mexicana*, Vol. LVIII, nº 1, jul.-set., p. 140. Do mesmo modo, François-Xavier Guerra salienta a representação estamental na composição das juntas espanholas constituídas na América pela mesma altura. Ver por todos, François-Xavier Guerra (2009), *Modernidade independências. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid: Fundación Studium / Ediciones Encuentro, p. 203.

³⁰⁸ Marta Frieria Álvarez e Ignacio Fernández Sarasola (s/d) “La Guerra de la Independencia y la organización política nacional antes de las Cortes de Cádiz”, in *Contexto histórico de la Constitución española de 1812*. [Em linha]. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/portales/constitucion_1812/contexto_historico5/#parte1

³⁰⁹ Juan Sisinio Pérez Garzón (2012), “Cortes y Constitución de Cádiz”, in *Revolución Española (1808-1814)*, Madrid: Anaya, pp. 58-59.

³¹⁰ Manuel Rodríguez Alonso (1998), “El Estado liberal español (1834-1874)”, in *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Javier Paredes (coord.), Madrid: Ariel editores, pp. 131-149.

³¹¹ O seu reinado conheceu dois períodos de guerra civil (1833-40 e 1846-49) com o seu sobrinho Carlos Maria de Bourbon, defensor da restauração do absolutismo monárquico.

curta interrupção politicamente denominada de triénio liberal, 1820-23³¹². A *Pepa* constituirá, desde o início, o símbolo da resistência liberal, tendo influenciado outros textos constitucionais europeus e extraeuropeus, não obstante o curto tempo de vigência (1812-1814). Conforme teremos oportunidade de salientar, o primeiro constitucionalismo português (1822) e brasileiro (1824) tomará o texto legal de 1812 como modelo inspirador.

Em 1820 um pronunciamento militar liberal deseja impedir a repressão dos movimentos pró-independência da América Espanhola, obrigando Fernando VII, mais uma vez, a jurar a Constituição de 1812. O monarca absolutista anuiu, mas desde o início só pensa em obstaculizar a atividade governativa dos liberais e o normal funcionamento das instituições constitucionais. A atitude de Fernando VII vai conduzir a uma «nova» e duradoura fratura entre as forças liberais. Por um lado, os *ducentistas* que desejam proceder a alterações na Constituição de 1812 de modo a conciliá-la com os interesses reinícolas, concedendo maior poder ao monarca e consubstanciando uma segunda câmara reservada aos senadores. Estes vieram a converter-se em liberais moderados depois da morte de Fernando VII, em 1833. De outro lado, os *vintistas* que desejavam a aplicação estrita da Constituição de 1812, também denominados de ‘exaltados’, e mais tarde progressistas.

Em boa verdade, o cenário internacional, até meados da década de 30, manteve-se adverso a toda e qualquer movimentação liberal na Europa, mormente que atentasse contra os princípios da Restauração Francesa de 1814 (absolutismo de Antigo Regime). A derrota de Napoleão Bonaparte e a criação da Santa Aliança (1815) uniu as potências absolutistas (Prússia, Áustria, Rússia e a França de Luís XVIII), após o Congresso de Viena, numa frente comum contra o ímpeto liberal. É neste contexto que a Santa Aliança, reunida em 1822 no Congresso de Verona, decide a intervenção na Espanha. Em Abril de 1823, o exército francês entra em Espanha e destitui o governo liberal e repõe Fernando VII no trono espanhol como monarca absoluto; facto que teve imediatos reflexos em Portugal, mormente no movimento da *Vilafrancada* (1823). Segue-se a “Década odiosa” (1823-1833), como então é designada pelos liberais progressistas, um período em que Fernando VII exerce um poder centralizador em tudo semelhante a um monarca absoluto.

³¹² Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, “El primer constitucionalismo español y portugués...”, pp. 117-142.

Fernando VII acaba com a Lei sálica³¹³, no sentido de transmitir o trono à filha, Isabel de Bourbon, contrariando as aspirações do irmão Carlos de Bourbon que, após a morte do monarca (1833), se autoproclama rei de Espanha, dando início à primeira guerra carlista (1833-1840). Não obstante o desagrado e a insurreição dos absolutistas apoiantes de Carlos V, a regência havia sido entregue a María Cristina Bourbon, mãe de Isabel, que, prontamente, convidou a formar governo um liberal moderado (Martínez de la Rosa), que, entretanto, produziu o Estatuto Real de 1834, uma Carta outorgada que configura um constitucionalismo moderado. O Estatuto Real de 1834, uma carta outorgada pela regente María Cristina de Bourbon, inspirado no Ato Adicional de 1815 francês, estabelece a supremacia do poder executivo e o sistema bicameral (Câmara dos Pares, hereditária, e Câmara dos Procuradores, eleita por sufrágio censitário). A soberania do Estado reside no monarca a quem compete convocar Cortes e o direito de veto suspensivo. O Conselho de Estado, que havia sido substituído pelo regime polissinodal de Antigo Regime durante o absolutismo de Fernando VII (1814-20 e 1823-33), é reformado passando a designar-se de Conselho Real da Espanha e das Índias, assessorando o rei nos assuntos importantes, mormente na sanção das leis³¹⁴.

Num contexto de guerra civil (1833-40), as insuficiências das reformas de Martínez de la Rosa levaram a uma nova divisão das forças liberais, no sentido da bipolarização: moderados e progressistas³¹⁵. Os liberais moderados, ‘dignos’ sucessores dos vintistas do Triénio Liberal (1820-23), com apoio dos mais elevados estratos sociais (burguesia enriquecida, intelectuais prestigiados, altos funcionários públicos, militares e aristocratas), pugnam por um programa convencional que assegure a propriedade privada e aposte no restabelecimento das relações Estado-Igreja, patente na Concordata de 1851. Nos dez anos de domínio do liberalismo moderado e doutrinário (de inspiração francófona), na designada Década moderada (1844-1854), impôs-se a defesa dos valores da liberdade na ordem, dando ensejo à afirmação do regime monárquico e de soberania partilhada entre o Rei e as Cortes, e à limitação das liberdades políticas (sufrágio censitário). O programa político do liberalismo moderado concretiza-se na Constituição de 1845 e na Lei eleitoral de 1846 que limita o sufrágio. A primeira concede amplos

³¹³ Por esta lei as mulheres estavam impedidas de ascender ao trono.

³¹⁴ Sobre as especificidades do órgão dissertaremos no ponto seguinte.

³¹⁵ Carlos Marichal (1980), *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España, 1834-1844*, Madrid : Cátedra.

poderes ao monarca, mormente a nomeação dos membros do Senado, relegando para um plano secundário a separação dos poderes.

Entretanto, os liberais progressistas, durante o reinado de Isabel II de Espanha, estiveram a maior parte do tempo do lado da oposição, muito embora se tenham alcandorado a curtos períodos de domínio (1835-44) e (1854-56). Os ideais políticos progressistas estão corporizados na Constituição de 1837, diploma que suspende o Estatuto Real de 1834, e busca uma conciliação dos interesses dos moderados e dos progressistas, tal como a Constituição Portuguesa de 1838, conforme adiante veremos. Deste modo, podemos dizer que as Constituições de 1812 e de 1837 erigiram-se contra o perigo do sistema absolutista (fortemente centralista), em contextos históricos e políticos distintos, a primeira no lastro da Guerra de Independência, e a segunda como reação à ameaça carlista e realista, após a revolta dos sargentos da Granja, em 1836³¹⁶.

Com efeito, os liberais progressistas, com origens nos ‘exaltados’, consolidam o seu ideário na limitação dos poderes da Coroa e a instauração de uma soberania nacional (de tendência parlamentar); defendem reformas sociais, políticas e económicas (mormente a amplitude do sufrágio e a liberdade de imprensa) e a constituição de um corpo armado (milícias). No entanto, o movimento constitucional progressista da primeira metade do século XIX não contempla ainda o direito de reunião, associação, manifestação e a liberdade de ensino, reconhecidos apenas no texto constitucional de 1869, produzido no âmbito do Sexénio democrático (1868-74), após o afastamento de Isabel II (1833-1868). A base sociológica de apoio é a média e pequena burguesia das cidades.

O endurecimento das posições dos liberais moderados (antiparlamentarismo e conservadorismo) e o desgaste consequente de uma década no poder (1844-1854), criam um clima propício ao aumento da resistência progressista e ao descontentamento crescente da base social de apoio do partido progressista (pequena e média burguesia e populares)³¹⁷. A Constituição progressista de 1856, que teve origem num processo revolucionário, acabará por não ser promulgada em virtude da instabilidade política (graves crises ministeriais) e da indiferença progressista relativamente à questão social e

³¹⁶ Jordi Solé Tura e Eliseo Aja (2009), *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid: Siglo XXI.

³¹⁷ Julio Montero Díaz (1998), “La crisis del moderantismo y la experiencia del sexénio democrático”, in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid: Ariel Edições, pp. 242-258.

ao movimento operário das revoluções europeias de 1848³¹⁸. Um novo golpe militar contra-revolucionário eleva ao poder a facção moderada do liberalismo por mais um biénio (1856-1858), durante o qual se restaurou a Constituição de 1845 acrescida de um Ato Adicional que amplia as liberdades da lei fundamental, mas que poucos meses esteve em vigor, por causa da reação mais radical dos liberais moderados.

No entanto, os excessos das duas principais facções ideológicas liberais (moderados e progressistas), que nos últimos anos haviam sido incapazes de garantir a paz social e a prosperidade económica, conduziram ao aparecimento de uma solução alternativa, uma espécie de *terceira via* (facção), que se consumou na União Liberal, reunindo moderados “puritanos” e progressistas “temperados” (descontentes e indecisos). Os unionistas propendiam para o ideal doutrinário liberal da soberania partilhada Rei/Cortes e a centralização da administração pública, buscando, de algum modo, o equilíbrio entre a liberdade (ideal progressista) e a autoridade (ideal moderado); constituindo uma espécie de centro liberal, defensor de uma política de *juste-milieu* (centrista). Não obstante, e na opinião dos especialistas, esta força política não possuía ideologia definida, tendo-se edificado em torno do propósito e ambição de promover a transformação do Estado como instrumento de modernização do país³¹⁹:

*“A União Liberal “representava el esfuerzo más notable del liberalismo isabelino para forjar un consenso de las fuerzas políticas defensoras del trono constitucional a fin de garantizar la evolución gradual del régimen, e impulsar o desarrollo económico del país. La Unión Liberal fracasó, sin embargo, en su intento (...) fue incapaz de instituir la fórmula del concierto que hiciera posible la alternancia política”*³²⁰.

A Constituição de 1845 manteve-se como a lei fundamental até 1868³²¹, depois de abortado o projeto constitucional de 1852, elaborado na sequência das revoluções

³¹⁸ De acordo com Sonsoles Cabeza Sánchez-Albornoz, “No hubo «un 1848 español», pero sí unas consecuencias importantes derivadas da intentona revolucionaria”. Cfr., por todos, Sonsoles Cabeza Sánchez-Albornoz (1998), “La Década Moderada (1844-1854)”, in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid, p. 204.

³¹⁹ Juan Francisco Fuentes (2007), *El fin del Antiguo Régimen (1808-1868). Política y sociedad*, Madrid: Síntesis.

³²⁰ Estíbaliz Ruiz de Azúa e Martínez de Ezquerecoha (1998), “La unión liberal y el agotamiento del modelo moderado (1858-1868)”, in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España...*, Madrid: Historia Ariel, p. 218.

³²¹ Tendo conhecido dois projetos de reforma - 1852 e 1855 –, que não singraram pelo conjunto de ideias avançadas que corporizavam, designadamente os princípios da soberania nacional e da separação dos poderes, e dois Atos adicionais (1856 e 1857) de forma satisfazer, de algum modo, os ideais progressistas, mormente a tolerância religiosa. Cfr., por todos, José María Martín Oviedo

europeias de 1848, e a Constituição de 1856 de matriz progressista (soberania nacional, sistema bicameral e Conselho de Estado com funções reduzidas), texto que nem chegou a ser promulgado (conforme adiantámos), tendo-se publicado o Real Decreto de 15 de setembro de 1856, que restabeleceu a Constituição de 23 de maio de 1845. As sucessivas crises ministeriais deram lugar à desunião dos progressistas e ao seu afastamento do governo, abrindo espaço para uma nova solução governativa, primeiro moderada (1856-1858) e depois unionista (1858-1868). Durante a fase unionista, a lentidão das reformas associada a um endurecimento das posições de tendência mais conservadora dentro dos unionistas, conduz a uma crise do modelo de Estado moderado. Convém notar que a maior parte do reinado direto de Isabel II (1840-1868) fora ocupada por governos moderados e moderados conservadores representados, respetivamente, por O'Donnell (1858-1863; 1865-1866) e Narváez (1864-1865; 1866-1868). A incapacidade das forças moderadas em garantir a paz social e o progresso económico do País acabaram por esgotar as possibilidades de manutenção do respetivo sistema político. Em 1868, a contestação democrática provém de diferentes setores sociais e políticos que se mantiveram afastados do poder ao longo dos anos. De acordo com Miguel Artola:

“El origen de la revolución hay que buscarla en las contradicciones inherentes al régimen de 1845 que no puede extender la participación en el sistema político, sin realizar al mismo tiempo reformas que incrementen la representatividad del propio sistema con la consiguiente pérdida de poder de la corona y del corto número de beneficiarios que lo monopolizan”³²².

A constante instabilidade política, em parte devido às guerras civis com os carlistas (1833-1840, 1846-1849 e 1872-1876³²³), e o descontentamento crescente com o regime monárquico constitucional de Isabel II entre políticos, populares e militares, bem como o acentuar da crise económica originam um clima de insatisfação geral que proporcionou o despoletar da revolução de 1868 (*La Gloriosa*) e ao subsequente Sexénio

(2012), *El Consejo de Estado durante el Régimen Constitucional (1808-2012)*, Madrid, pp. 157-158.

³²² Miguel Artola (2006), *La burguesia revolucionaria (1808-1874)*, in Idem (dir.), *Historia de España*, vol. 5, Madrid: Alianza Editorial, p. 366 (1ª edição 1974).

³²³ Apoiadas pelos defensores da sucessão de Fernando VII, pelo Infante Carlos María Isidro de Bourbon, seu irmão, que garantia a manutenção de um regime absoluto e os foros tradicionais. O problema sucessório e dinástico, em Espanha, arrastou-se por boa parte do século XIX.

Democrático (1868-1874)³²⁴. O sistema monárquico isabelino, com origens em 1845, não havia promovido a ambicionada reforma do Estado e do sistema político.

O Sexénio Democrático (1868-1874) manifesta-se como um levantamento civil e militar liberal contra a coroa e as formas de governo absolutistas, unindo liberais progressistas, moderados e republicanos. Produzira-se um novo texto constitucional (1869) nas novas Cortes Constituintes eleitas por sufrágio universal masculino que deram uma vitória às forças de coligação monárquico-democrática, formadas por unionistas, progressistas e democratas. De acordo com a *Constitución democrática de la Nación española* de 1869, “La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes”³²⁵. A predominância da ideologia liberal progressista no texto fundamental consagra o princípio da separação dos poderes, um sistema bicameral (Congresso e Senado) que atribuí, em exclusivo, a função legislativa às cortes, sem sanção régia, mas considera que a forma de governo é a monarquia.

A I República espanhola (1873-74) foi incapaz de promover a estabilidade do «novo» regime, conheceu três guerras civis! O movimento republicano espanhol, com raízes nos liberais radicais de 1812, estava desejoso de estabelecer uma democracia política assente no sufrágio universal masculino e um regime submetido à vontade nacional (misturado com eivos de radicalismo anticlerical e camponês), contrariando a corrente moderada e tradicional do liberalismo, defensora do voto censitário e da soberania partilhada entre o Rei e as Cortes³²⁶. A primeira experiência republicana em Espanha deveu-se mais à repetida falta de competência das elites dominantes do que à afirmação de correntes de feição democrática propriamente dita.

O golpe de Estado de 1874 restaurou a dinastia de Bourbon no filho de Isabel II, Afonso XII (1874-1885), que promulgou o texto constitucional de 1876 que repõe o

³²⁴ Do ponto de vista internacional, as dificuldades do sistema monárquico espanhol são agravadas pela primeira guerra de secessão cubana (1868-78), que contribuiu para o agravamento da crise política e económica espanhola. Do ponto de vista interno, Amadeu I, eleito em Cortes Gerais em 1870, após o afastamento de Isabel II, vê-se obrigado a abdicar do trono, em 1873, sob a pressão da oposição monárquica legitimista e da insurreição republicana. Cfr. María Victoria López-Cordón (1976), *La revolución de 1868 y la I República*. Madrid: Siglo XXI e Julio Montero Díaz (1998), “La crisis del moderantismo y la experiencia del sexenio democrático”, in Javier Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid: Ariel Editores, pp. 242-258.

³²⁵ *Constitución democrática de la Nación española* de 1869, Tit. II, art. 32º.

³²⁶ Florencia Peyrou e Manuel Pérez Ledesma (2005), “O sonho da República na Espanha do século XIX (1840-1868)”, *Ler História. Repúblicas: culturas e práticas*, nº59, pp. 13-31. Disponível em: <http://lerhistoria.revues.org/1289>

sistema de soberania partilhada Rei/Cortes. Daí que possamos afirmar que o modelo constitucional pós-ducentista permaneceu como dominante até à Constituição de 1876, que consagra um regime de soberania partilhada Rei/Cortes, garantindo ao monarca a prerrogativa de sancionar e promulgar leis e estabelecendo um sistema bicameral (Senado e Câmara dos Deputados)³²⁷. O sistema parlamentar desenhado assegura a existência do Senado, uma instituição legislativa formada por representantes eleitos diretamente pelos eleitores, no entanto nenhuma das leis votadas em congresso pode entrar em vigor sem a sua aprovação. Ao Senado compete evitar os excessos parlamentares. Em todo o caso, a lei fundamental de 1876 edificou um Estado liberal caracterizado pela estabilidade política e institucional até ao golpe de militar de Primo de Rivera (1923); promovendo, em definitivo, a absorção dos movimentos sociais e políticos radicais.

3.3. Portugal

Em Portugal, a pressão napoleónica (Bloqueio continental, 1806³²⁸) e a entrada dos franceses em território nacional conduz à fuga da família real para o Brasil, em novembro de 1807, e à deslocação das estruturas político-administrativas (tribunais superiores, Secretarias de Estado e conselhos) para o Rio de Janeiro, transformado, desde então, em cidade capital do luso-império³²⁹. A Coroa Portuguesa, deste modo, contraria os desejos de subjugação da dinastia de Bragança por Napoleão Bonaparte, evitando um destino semelhante à dinastia Bourbon, na vizinha Espanha. Esta é uma das características distintivas do impacto imediato da ocupação francesa nos dois estados peninsulares. No

³²⁷ *Constitución de 1876*, Tit. II, art.º 19 e Tit. VI, art. 51º. [Em linha]. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/docs/constituciones-espaa/1876.pdf?sfvrsn=4>

³²⁸ No contexto da rivalidade entre a Inglaterra e a França pela supremacia na Europa, Napoleão Bonaparte, depois de ter sido derrotado na Batalha de Trafalgar (1805) pela poderosa armada naval britânica, decreta o Bloqueio Continental (1806), com o intuito de impedir o acesso da marinha mercante inglesa aos portos continentais europeus, procura, deste modo, diminuir a área de influência inglesa na Europa. No novo cenário internacional, a monarquia portuguesa é obrigada a tomar posição mantendo-se sob a influência da «velha» aliada Inglaterra. Napoleão Bonaparte procede a um ultimato ao príncipe regente D. João, ou a adesão ao bloqueio ou a invasão. O envio do general Junot não se fez esperar! Sobre o assunto, ver por todos, o balanço de Jorge Pedreira e Fernando Dores Costa (2006), “O Bloqueio Continental”, in *D. João VI*, col. Reis de Portugal, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 120-142.

³²⁹ Jorge Pedreira e Fernando Dores Costa (2006), *Dom João VI*, Lisboa: Círculo de Leitores.

caso português a resistência contra a ocupação francófona produziu-se em nome da continuidade da dinastia de Bragança e sob marcada influência inglesa³³⁰.

Com efeito, na ‘antiga’ metrópole, a guerra entre as milícias portuguesas, organizadas pelas forças militares inglesas, que estruturam o exército do reino, frente ao agressor francês favoreceu o estabelecimento da supremacia inglesa sobre o governo do reino. Em 1810, o embaixador inglês passou a fazer parte do Conselho de Regência de Lisboa³³¹. O gravame da crise económica, na sequência dos tratados de 1808-1810, e a instável situação política (prepotência do jugo inglês e a manutenção da Corte no Brasil) instigaram ao descontentamento geral e suscitaram a indignação das elites administrativas, dos setores militares e da imprensa de emigração que havia de ser a primeira a difundir a ideia de “revolução” e a contagiar a imprensa política liberal em Portugal. O ideário político português, ao tempo da guerra peninsular (1808-1814), não verbaliza ainda os ideais iluministas da revolução. Como salienta Nuno Gonçalo Monteiro, “Os princípios do liberalismo económico entraram primeiro [em Portugal] que os princípios do liberalismo político”³³².

O movimento liberal de 1820 colheu amplo apoio interno e externo, mormente pela antecipação do movimento liberal espanhol que restaurou a Constituição de Cádiz em janeiro desse ano. A ideia de constitucionalizar a monarquia portuguesa, uma ideia progressista, aflorava, com superior acuidade, nas elites administrativas e militares portuguesas, mormente após a Santa Aliança (1815), refletindo-se na conspiração maçónica (abortada) de Gomes Freire de Andrade, em 1817³³³. A revolução *vintista*, conduzida por militares e elites administrativas, mormente juristas, proclama o regresso do rei, a celebração de cortes de representação nacional (à moda de Cádiz) com o intuito

³³⁰ Nuno Gonçalo Monteiro (2013), “A vida política”, in António Costa Pinto e Idem (dir.), *História Contemporânea de Portugal: 1808-2010*, vol. I, *O Colapso do Império e a Revolução Liberal (1808-1834)*, Madrid / Carnachide: Fundación MAPFRE / Editora Objectiva, pp. 37-74.

³³¹ Rui Ramos (2009), “Invasões francesas, tutela inglesa e monarquia brasileira (1807-1820)”, in Idem (coord.), *História de Portugal*, Lisboa. Esfera dos Livros, p. 446.

³³² Nuno Gonçalo Monteiro, “A vida política”, in *ob. cit.*, p. 54.

³³³ “A legitimidade absolutista do Congresso de Viena (1815) vai acicatar o confronto entre restauracionistas ultras (a Santa Aliança dos Reis) e regeneradores liberais (a Santa Aliança dos Povos)”. Para os primeiros era fundamental contrariar o ímpeto revolucionário; para os segundos o fundamental era assegurar a liberdade, reformar as instituições e garantir a emancipação dos povos. Ver por todos, Isabel Nobre Vargues (1993), “O processo de formação do primeiro movimento liberal: a Revolução de 1820”, in *História de Portugal*, José Mattoso (dir.), Vol. V, *O Liberalismo (1807-1890)*, Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque (coord.), Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 45-64.

de elaborar uma constituição escrita e a expulsão dos ingleses³³⁴. A Junta Provisional organizou as eleições dos deputados às Cortes, por sufrágio indireto. As Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes de 1821 reuniram representantes dos dois hemisférios que proclamaram a soberania nacional e estabeleceram um modelo unicameral, inspirando-se nas constituições francesas de 1791 e 1795 e, naturalmente, na Constituição gaditana de 1812³³⁵. Com efeito, a Constituição de 1822 atribuiu ao monarca o veto suspensivo, mas não lhe conferiu a prerrogativa de dissolver o Parlamento. Competia ao “Soberano Congresso”, delegado do poder legislativo, reunido numa câmara única, a iniciativa legislativa de produzir projetos de lei, podendo, no entanto, os Secretários de Estado apresentar propostas de lei, posteriormente, caucionadas por uma comissão de cortes³³⁶.

Antes de avançarmos valerá a pena salientar as aproximações entre os dois textos peninsulares, tanto mais que as leis fundamentais de Espanha de 1812 e de Portugal de 1822 adotam modelos próximos quanto aos princípios inspiradores, sistemas políticos de governação, órgãos institucionais e direitos e liberdades consignados. A Constituição de Cádiz estipula que “el gobierno de la Nación española es una monarquía *moderada hereditaria* [sublinhado nosso]”³³⁷, ante o desejo de garantir ao monarca um papel estabilizador, porém limitado. Ambas validam a monarquia hereditária como sistema de governo, e subscrevem o princípio da separação dos poderes (legislativo, executivo e judicial), a soberania nacional³³⁸, o sistema representativo unicameral³³⁹ e o veto régio suspensivo não vinculativo³⁴⁰. De igual modo, inspirando-se na recriação napoleónica

³³⁴ Sobre a participação dos militares no processo revolucionário de 1820, ver por todos, Vasco Pulido Valente (1997), *Os Militares e a Política 1820-1856*, Lisboa: INCM.

³³⁵ Cfr. por todos, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (2010), “O constitucionalismo espanhol e português durante a primeira metade do século XIX (Um estudo comparado)”, *Historia Constitucional*, nº 11, pp. 237-274.

³³⁶ Sobre a génese e o desenvolvimento do movimento liberal português ao longo do século XIX, ver por todos a recente síntese de Pedro Tavares de Almeida, Rui Branco e Paulo Silveira e Sousa (2012), “O Estado no Portugal Oitocentista: do imaginado ao realizado”, in *Tempo e História. Ideias Políticas. Estudos para Fernando Catroga*, coord. Luís Reis Torgal et al., Coimbra: Almedina, pp. 461-494; Paulo Jorge Fernandes (2012), “O Sistema Político na Monarquia Constitucional (1834-1910)”, in André Freire (dir.), *O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: continuidades e rupturas*, Coimbra: Almedina, pp. 25-49.

³³⁷ Constituição de Cádiz de 1812, cap. III, art. 14º.

³³⁸ *Constituição de Cádiz de 1812*, art. 3º e *Constituição Portuguesa de 1822*, art. 26º.

³³⁹ “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación” (*Constituição de Cádiz de 1812*, Tit. III, cap. 1, art. 27º); “A Nação portuguesa é representada em Cortes” (*Constituição Portuguesa de 1822*, Tit. III, cap. I, art. 32º).

³⁴⁰ Constituição de Cádiz de 1812, Tit. IV, cap. I, art. 171º; *Constituição Portuguesa de 1822*, cap. V, art. 110º.

(1799)³⁴¹ – a Constituição Espanhola de 1812 e a Constituição Portuguesa de 1822 – refundam o Conselho de Estado como que assinalando a necessidade de um órgão que garanta, junto do rei, o equilíbrio dos poderes (Legislativo *versus* Executivo). No entanto, no modelo constitucional peninsular, o Conselho de Estado tem, por comparação com o modelo napoleónico, muito menor peso, tanto mais que não lhe são atribuídas funções legislativas nem judiciárias estritas. O perfil do Conselho de Estado espanhol e português consubstancia-se no carácter político-consultivo do órgão³⁴², da confiança das Cortes; de outro modo dificilmente se compreendia a manutenção de um órgão conotado ao Antigo Regime num contexto social e político de agravado fervor reformista³⁴³. Tanto em Espanha quanto em Portugal a composição do órgão dependia da nomeação régia, sob proposta das Cortes³⁴⁴, não dispondo de competência jurisdicional, diferentemente dos Estatutos de Baiona (1808), regimento legal superiormente influenciado pelo constitucionalismo napoleónico, conforme adiantámos. Nas constituições *ducenista* (1812) e *vintista* de 1822, as deliberações do CE não eram vinculativas; o Conselho de Estado era um órgão político dentro da esfera de atuação do poder executivo³⁴⁵.

Simetricamente patenteiam-se diferenças entre os primeiros textos constitucionais peninsulares, em boa parte justificadas pelo contexto e vicissitudes políticas conjunturais geradoras de diferenças constitucionais de época. A primeira diferença reporta às condições de gestação dos dois textos. A *Pepa* (Constituição de Cádiz) emerge no contexto de uma guerra de independência que une as facções liberais (exaltados e moderados) aos absolutistas no desígnio comum de supressão do domínio francês; a Constituição vintista portuguesa surge como um produto da ala liberal progressista que vislumbrava no constitucionalismo uma forma de impor limites ao poder régio e garantir os direitos e deveres individuais, exigia o regresso do monarca e o fim do domínio

³⁴¹ A primeira Constituição Francesa republicana de 1791 não contempla Conselho de Estado.

³⁴² Assuntos graves governativos, sanção das leis, declarar guerra e fazer tratados. *Constituição de Cádiz de 1812*, cap. VII, art.º 236; *Constituição de 1822*, cap. VII, art.º 167.

³⁴³ Ema Baptista (1997), “A deputação permanente e o Conselho de Estado: Espanha (1812) e Portugal (1822)”, *Revista de História das Ideias*, 495-516.

³⁴⁴ *Constituição de Cádiz de 1812*, cap. VII, art.º 233 e 232; *Constituição Portuguesa de 1822*, cap. VII, art.º 164. Em Espanha, o Conselho de Estado tem representação eclesiástica e aristocrática *ex professo*, para além de indivíduos de prestígio e conhecimento adequados (art.º 232). O processo de designação dos Conselheiros de Estado, em Portugal, é feito a partir de listas de representantes da Europa (6) e do Ultramar (6), e mais um da Europa ou do Ultramar, “de pessoas distintas por seus conhecimentos”, que serão submetidas à aprovação régia (art.º 162).

³⁴⁵ O estudo comparado do Conselho de Estado nos textos constitucionais peninsulares será apresentado no quarto capítulo.

inglês³⁴⁶. Não obstante, em Espanha como em Portugal, um semelhante interesse patriótico esteve na forja dos primeiros textos constitucionais³⁴⁷.

Paralelamente, em termos de linhas de orientação política, em Portugal, na sequência do processo revolucionário, constituem-se duas formações ‘ideológicas’ originais opostas: os *vinhistas* que conceberam a Constituição de 1822, com raízes no progressismo regenerador liberal, com ideais próximos dos liberais ‘exaltados’ espanhóis, e os realistas ou legitimistas (conservadores), que entroncam na liderança do Infante D. Miguel, e que de forma alguma concordam com o sistema político de subalternização do poder executivo do primeiro texto constitucional português. O primeiro surto contrarrevolucionário e anticonstitucional consubstanciou-se no levantamento militar da *Vilafrancada* (1823), conduzido, precisamente, pelo Infante D. Miguel. Na sequência do golpe, as Cortes suspenderam os trabalhos e a Constituição de 1822 também, havendo que procurar uma fórmula política que conciliasse a nova ordem liberal com as ambições conservadoras. A Carta Constitucional de 1826, elaborada por D. Pedro IV, inspirando-se na Constituição Brasileira de 1824 e no modelo da Carta Francesa de 1814 (da Restauração de Luís XVIII), visa dar resposta a essa necessidade³⁴⁸. A concessão da carta, de um ângulo jurídico-constitucional, constitui um ato autoritário, independente do consentimento das Cortes Gerais Constituintes. A outorga da carta (29 de abril) foi acompanhada pela desistência e abdicação de D. Pedro ao trono português (2 de maio) em favor da filha, D. Maria da Glória (futura rainha D. Maria II), confirmando a separação definitiva do Brasil e de Portugal. A lei fundamental de 1826 subalterniza o “Soberano Congresso” ao poder régio. O rei, assistido pelos Secretários de Estado, detinha o poder executivo e o poder moderador (à maneira de Benjamim Constant)³⁴⁹, ao abrigo do qual

³⁴⁶ Nuno Gonçalo Monteiro (2013), “A vida Política”, in *História Contemporânea de Portugal*, António Costa Pinto e Idem, vol. I, “O Colapso do império e a Revolução Liberal, 1808-1834” (coord. Jorge Pedreira e N.G. Monteiro), Lisboa: Fundação MAPFRE / Editora Objectiva, pp. 59-60.

³⁴⁷ Um estudo comparado sobre os modelos constitucionais ibéricos pode ver-se em: Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (2010), “O constitucionalismo espanhol e português durante a primeira metade do século XIX (Um estudo comparado)”, *Historia Constitucional*, nº 11, p. 249; Idem (2014), “El liberalismo de izquierda en España”, *Claves de razón práctica*, PROGRESA editores, Nº 238, pp. 74-83.

³⁴⁸ Rui Branco (2013), “A vida política”, in Pedro Tavares de Almeida (coord.), *História Contemporânea de Portugal: 1808-2010*, Vol. II, *A Construção Nacional 1834-1890*, Madrid / Carnaxide: Fundación MAPFRE / Edições Objectiva, pp. 31-76; Paulo Jorge Fernandes (s/d), *O sistema político na Monarquia Constitucional (1834-1910)*, pp. 3-4.

³⁴⁹ *Carta Constitucional de 1826*, Tit. V, cap. I, art. 11º.

convocava o Conselho de Estado³⁵⁰. O regime das cortes gerais é bicameral – Câmara dos Deputados e a Câmara dos Pares -, garantindo o compromisso entre o poder legislativo e a autoridade régia (poder executivo)³⁵¹. Deste modo, o constitucionalismo conservador liberal português ‘vitorioso’ estabelece a supremacia do poder executivo sobre o legislativo, acrescentando um quarto poder, que reforça as funções políticas e administrativas do Chefe de Estado (Rei) e as consultivas do Conselho de Estado³⁵²; circunstância que confere ao monarca o exercício da soberania do Estado e do Governo. A Monarquia Constitucional hereditária consagrada na Carta, pretende garantir a divisão harmónica dos poderes (Rei/Cortes)³⁵³, contudo instaura um regime político no qual “O Poder Legislativo compete às Cortes com a Sanção do Rei”. Deste modo, o monarca passa a deter a supremacia política frente às Cortes (poder legislativo), num sistema bicameral: Câmara dos Deputados, de base eletiva e censitária, e Câmara dos Pares, composta por membros vitalícios e hereditários, nomeados pelo rei³⁵⁴. Este texto concede suporte político aos interesses das classes dirigentes (burguesia financeira e comercial, terratenentes e clero), que aspiram à instauração de um regime liberal moderado, afastando os laivos de radicalismo do texto anterior. A lei fundamental outorgada pelo rei D. Pedro IV em abril de 1826 teve um primeiro curto período de vigência (1826-1828), interrompido pela restauração do absolutismo legitimista miguelista, na pessoa do Infante D. Miguel que, não obstante ter prometido jurar fidelidade à constituição e à rainha, dissolve a Câmara dos Deputados (março de 1828) usando as atribuições do poder moderador³⁵⁵ e, pouco depois (maio 1828), convoca Cortes dos três estamentos sociais³⁵⁶. O clima de insatisfação e agitação social aumenta, em função do aumento das

³⁵⁰ *Carta Constitucional de 1826*, Tit. V, cap. I, art. 71º e 74º.

³⁵¹ José Miguel Sardica (2012), “A Carta Constitucional Portuguesa de 1826”, *História Constitucional*, nº 13, pp. 527-561.

³⁵² *Carta Constitucional de 1826*, Tit. V, cap. I, arts. 71º-74º.

³⁵³ “A divisão e harmonia dos poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece.” (*Carta Constitucional de 1826*, Tit. III, art. 10º).

³⁵⁴ *Carta Constitucional de 1826*, Tit. IV, cap. I, art. 14º- 16º. Cfr., sobre o assunto, José Miguel Sardica (2012), “A Carta Constitucional portuguesa de 1826”, *História Constitucional*, nº 13, pp. 527-561.

³⁵⁵ *Carta Constitucional de 1826*, Cap. I, art. 74º, § 4º. De acordo com o qual, são atribuições do poder moderador: prorrogar, ou adiar as Cortes Gerais, e dissolver a Câmara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado.

³⁵⁶ Isabel Nobre Vargues e Luís Reis Torgal (1993), “Da Revolução à contra-revolução: vintismo, cartismo, absolutismo. O exílio político”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. V, *O Liberalismo (1807-1890)*, Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque (coord.), Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 65-87.

perseguições políticas aos liberais, obrigados ao exílio. D. Miguel assumira-se mais como líder da facção legitimista que soberano detentor de uma autoridade suprapartidária. D. Pedro IV, perante a ameaça do renascido paradigma político de *Ancien Régime*, vê-se obrigado a deslocar-se à Europa e assumir a liderança do movimento liberal, em defesa da causa da sua filha Maria da Glória.

Na década de 30, a tendência para o domínio da ala liberal moderada, nos três casos analisados, por influência da Quádrupla Aliança (1834), não obsta a que, em Espanha e em Portugal, num contexto de constante enfrentamento entre as forças liberais progressistas e as forças liberais conservadoras, se venha a repor a Constituição de Cádiz de 1812 (após a Revolta dos Sargentos na Granja, 1836) e a Constituição de 1822 (após a Revolução Setembrista, no mesmo ano); tendo sido, posteriormente, abertas Cortes Constituintes para proceder à revisão constitucional que, do ponto de vista externo, devia harmonizar-se com outras constituições europeias coevas, e do ponto de vista interno, proporcionar a conciliação entre os interesses progressistas e os conservadores³⁵⁷. É assim que o modelo constitucional progressista espanhol de 1837, juntamente com a Constituição belga de 1831, virá a inspirar a Constituição Portuguesa de 1838 que resulta “num compromisso cauteloso. Afastando as soluções *radicais* dos sectores democráticos, acolhe as correntes românticas, historicistas e “doutrinárias”, mais próximas do *cartismo* (...)”³⁵⁸. Os trabalhos de revisão constitucional principiaram em janeiro de 1837, nas Cortes Gerais Constituintes, delas surgindo um texto fundamental que promovia a conciliação das forças extremas do constitucionalismo monárquico português. Deste modo, podemos dizer que as pressões progressistas moderadas vitoriosas em setembro, pela via das Cortes Constituintes, forçam a rainha D. Maria II (1826-28 e 1834-53) a jurar a Constituição de 1838. Com efeito, o novo texto constitucional procede a uma conciliação dos interesses político-sociais representados dos diplomas de 1822 e de 1826, traduzindo-se no testemunho do compromisso³⁵⁹. A Constituição de 1838 consagra a

³⁵⁷ Dentro desta linha de pensamento Júlio Rodrigues da Silva reforça a ideia da influência da Carta Constitucional Francesa de 1830 e da Constituição Belga de 1831, salientando que “A Constituição espanhola de 1837 chegou demasiado tarde para ter influência directa no projecto, mas não se pode excluir a sua presença nos debates subsequentes de 1837.” Ver por todos, Júlio Rodrigues da Silva (2012), *Historia Constitucional*, n. 13, pp. 585-596.

³⁵⁸ Pedro Tavares de Almeida, Rui Branco e Paulo Silveira e Sousa (2015), “O Estado no Portugal Oitocentista...”, in *Tempo e História. Ideias Políticas. Estudos para Fernando Catroga*, Coimbra: Almedina, p. 466.

³⁵⁹ Júlio Joaquim da Costa Rodrigues da Silva (1992), *As Cortes Constituintes de 1837-1838 – Liberais em confronto*, Lisboa: INIC.

soberania nacional, uma concessão cartista, subtraindo poderes ao monarca que deixa de contar com o poder moderador e com o Conselho de Estado. Na linha da Carta de 1826, o rei detém o poder executivo e com ele o poder de sancionar as leis (pode vetar definitivamente as decisões emanadas das Cortes) e de dissolução da Câmara dos Deputados "quando assim o exigir a salvação do Estado"³⁶⁰. No atual paradigma político manteve-se o sistema bicameral - Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores -, mas "A Soberania reside essencialmente na Nação, da qual emanam todos os poderes políticos"³⁶¹. Na composição do Soberano Congresso a Câmara de Senadores passa a ser eletiva e temporária.

Do ponto de vista político, o triunfo liberal (1834) induziu a uma reorganização das correntes políticas em torno da Carta de 1826, que, efetivamente, servirá de bandeira política liberal entre 1834-1836: os cartistas, a facção moderada do liberalismo, que entroncam na lei de 1826, e os liberais progressistas (moderados e radicais) que projetam algumas reformas políticas, mormente a tomada de medidas que promovessem a descentralização do poder político, independência face à Inglaterra, e reclamam por reformas sociais e económicas que garantam a satisfação dos interesses da pequena e média burguesias³⁶².

O movimento de reação da corrente conservadora do liberalismo (cartismo) patenteada, inicialmente, na Belenzada (1836), e, posteriormente, na Revolta dos Marechais (1837), liderada por Costa Cabral, consumou-se através de um golpe de Estado que restaura a Carta de 1826, a 10 de fevereiro de 1842, pelo Decreto eleitoral de 5 de março de 1842, impedindo a revisão constitucional, e deste modo assegurando a respetiva vigência até ao movimento da Regeneração (1851/2). Com a restauração da Carta, em 1842, o Conselho de Estado retoma a respetiva atividade no quadro do exercício do poder moderador.

Apesar de tudo, tanto em Portugal quanto na vizinha Espanha, não obstante os focos episódicos e as reações extremadas que conduziram a movimentos civis de contestação (guerra civil, golpes radicais e revoltas sociais), e com elas a reposições

³⁶⁰ *Constituição de 1838*, Tit. IV, cap. I, art. 81, §1º.

³⁶¹ *Constituição de 1838*, Tit. IV, art. 33º. Cfr., Jorge de Miranda (2013), "Constituição de 1838", in *Constituições Portuguesas*, Cascais: Principia, p. 132.

³⁶² Maria de Fátima Bonifácio (2002), *O século XIX português*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais; José Miguel Sardica (1997), "Os partidos políticos no Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas)", *Análise Social*, Vol. XXXII (142), nº 3, pp. 557-601.

ministeriais, o regime político e constitucional moderado tende a consolidar-se, nomeadamente durante os reinados de Isabel II de Espanha (1833-68) e de Maria II de Portugal (1834-53)³⁶³. Com efeito, a Constituição Espanhola de 1845 e o Ato Adicional à Carta de 1852 cimentam um modelo político moderado, inaugurando um período de acalmia para ambos os Estados.

A pacificação político-partidária foi, em boa parte, assegurada pelo rearranjo das forças políticas, excluindo os radicais de ambos os lados (cartistas e setembristas). A partir de então duas principais correntes políticas - Regeneradores (cartistas conservadores) e Históricos (moderados) – preenchem o arco político da governação³⁶⁴.

O Ato Adicional à Carta de 1852 cria melhores condições para a alternância entre as recém-formadas facções político-partidárias³⁶⁵, mas também regula em matéria de eleição dos deputados, do poder municipal, da Fazenda e da política externa³⁶⁶. Desta sorte, estipula a eleição direta dos deputados (com alargamento do sufrágio, por conseguinte mais popular), a eleição direta das Câmaras Municipais pelos munícipes, o fortalecimento do poder parlamentar pela votação anual dos impostos e aprovação prévia de tratados, concordatas e convenções³⁶⁷.

O movimento da regeneração da vida política portuguesa, que foi liderado por intelectuais e políticos descontentes com o clima de instabilidade e radicalismo vividos desde a instauração do liberalismo, pugnava por reformas que conduzissem à estabilidade do Poder e à prosperidade económica e social do País.

³⁶³ Isabel Nobre Vargues e Luís Reis Torgal (1993), “Da Revolução à contra-revolução: vintismo, cartismo, absolutismo. O exílio político”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. V, *O Liberalismo (1807-1890)*, Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque (coord.), Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 65-87.

³⁶⁴ Cfr. José Miguel Sardica (1997), “Os partidos políticos no Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas)”, *Análise Social*, vol. XXXII(142), 1997 (3.º), pp. 564-565; Rui Ramos (2013), “A Regeneração e o Fontismo (1851-1890)”, cap. IV, *Idade Contemporânea (séculos XIX-XXI)*, in Idem, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Nuno Gonçalves Monteiro, *História de Portugal*, Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 521-548

³⁶⁵ Cfr. Paulo Jorge Fernandes (2012), “Os Actos adicionais à Carta Constitucional de 1826”, *História Constitucional*, nº 13, pp. 563-583; José Miguel Sardica (2001), *A Regeneração sob o signo do consenso: a política e os partidos entre 1851-1861*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

³⁶⁶ *Acto adicional de 5 de julho de 1852*, arts. 4º, 10º, 11º e 12º.

³⁶⁷ José Miguel Sardica (2001), *A Regeneração sob o signo do consenso: a política e os partidos entre (1851-1861)*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Pelo menos até à crise político-social da Janeirinha (1868)³⁶⁸, que pôs termo ao Governo de Fusão (1865/68)³⁶⁹, uma maioria das legislaturas competiu ao ‘partido’ Regenerador que parece não ter tido tão acentuadas clivagens internas, pelo menos até meados dos anos 60, enquanto o ‘partido’ Histórico a antetempo veio a conhecer a dissidência Reformista (1862), consumada posteriormente numa força política em 1870. A crise política dos anos 1868/71 inviabiliza a continuação do sistema político criado pela Regeneração que facultava a alternância entre Regeneradores e Históricos. O mapa político alterou-se significativamente após a *Janeirinha*, conduzindo a um entendimento entre as forças políticas tradicionais e as emergentes (*reformismo*), que acabará por, num primeiro momento, consubstanciar-se no Pacto da Granja (1876)³⁷⁰, e a um segundo tempo, no novo sistema de Rotativismo, materializado na alternância entre dois partidos do centro: Regeneradores e Progressistas (1879-1890), representativos de dois modelos de administração central e local: centralizada *versus* descentralizada, com as inevitáveis implicações políticas (maior ou menor poder de intervenção do Estado).

De acordo com alguns dos autores consultados, ao longo da Regeneração, a tendência é para a bipolarização político-partidária entre o partido do centro esquerda liberal (Histórico, mais tarde Progressista) e o partido do centro direita (Regenerador), se bem que o rotativismo político ‘partidário’ seja mais um «mito» do que uma realidade³⁷¹; e quiçá, por isso mesmo, tenha sido incapaz de travar o desenvolvimento do Partido Socialista (1875) e do Partido Republicano (1876), e isto não obstante a consagração de

³⁶⁸ A Revolta da Janeirinha no Porto (1 de janeiro de 1868), na véspera da abertura das Cortes, traduz o repúdio da população em geral pela carta de lei de 10 de junho de 1867 que criara o imposto geral de consumo, firmado por Fontes Pereira de Melo e a reforma administrativa do território, alterando o mapa dos distritos, dos concelhos e paróquias, proposta por Marténs Ferrão. A agitação política e social acaba por conduzir à demissão do Governo de Fusão. O novo gabinete decretou a extinção do imposto e a suspensão do novo regime municipal. Cfr. Carlos Guimarães da Cunha (2003), *A «Janeirinha» e o Partido Reformista. Da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa: Edições Colibri; Jorge Manuel Dias Fernandes (2012), *A contenda entre o poder central e a sociedade: a reforma administrativa de 1867 no desabrochar do movimento da «Janeirinha»*, Braga: Universidade do Minho (Dissertação de Mestrado).

³⁶⁹ Uma tentativa de conciliação entre Históricos e Regeneradores, para salvar o rotativismo.

³⁷⁰ União entre os Históricos e os Reformistas, dará lugar ao Rotativismo entre Regeneradores e Progressistas, ainda que tenham subsistido alguns desalinhamentos políticos, mormente dos *avilistas*, próximos aos Regeneradores. Ver, entre outros, Carlos Guimarães da Cunha (2003), *A «Janeirinha» e o Partido Reformista...*, Lisboa: Edições Colibri.

³⁷¹ José Miguel Sardica (1997), “Os partidos políticos no Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas)”, *Análise Social*, vol. XXXII (142), 1997 (3.º), pp. 564-565; Rui Ramos (2013), “A Regeneração e o Fontismo (1851-1890)”, cap. IV, *Idade Contemporânea (séculos XIX-XXI)*, in Idem, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Nuno Gonçalo Monteiro, *História de Portugal*, Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 521-548.

dois partidos dominantes – Regenerador e Progressista – que, entre 1876-90, partilharam, sucessivamente, o comando³⁷².

Deste modo, fora do espectro político da governação e com fraca expressão parlamentar foram-se erigindo vozes discordantes do sistema político e do regime monárquico constitucional incapaz de satisfazer as necessidades da maioria da população, nomeadamente o partido socialista (1875) e o partido republicano (1876), que por diferentes vias criticam a incapacidade e os fracassos do regime político vigente. Os primeiros criticam o modelo político de desenvolvimento económico (livre-cambismo), defendem o nacionalismo económico e o protecionismo, as vantagens da agricultura sobre o comércio externo, proferem o elogio da economia cooperativa³⁷³; os segundos clamam pela autonomia política e económica face à ingerência de potências externas e pugnam pela igualdade de direitos políticos, na base da promoção de um modelo social de educação³⁷⁴. No entanto, é preciso dizê-lo, em Portugal, até ao terceiro quartel do século XIX (até à crise do sistema político liberal), a tendência política dominante, é para a manutenção de uma monarquia constitucional assente na harmonia dos poderes, personificada no binómio Rei-Cortes, ficando deste modo reduzidas as hipóteses de instauração de uma monarquia parlamentar ou de uma alternativa democrático-republicana³⁷⁵. A necessidade de dar resposta às crescentes críticas do sistema monárquico-constitucional vigente levou à promulgação da Lei de 8 de maio de 1878 e ao II Ato Adicional à Carta de 1885 que conferem especial protagonismo à Câmara dos Deputados, tendo a Câmara dos Pares passado a ser “composta de cem membros vitalícios, nomeados pelo rei, [e] de cinquenta membros electivos”³⁷⁶; posteriormente, a reforma de 1895 da Câmara Alta, suprime a parte eletiva da câmara e reduz o número de

³⁷² Rui Ramos (1993), “A Segunda Fundação (1890-1926)”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. VI, Mem Martins: Círculo de Leitores.

³⁷³ António Pedro Mesquita (2009), “O Pensamento Socialista em Portugal no século XIX”, *Revista Estudos Filosóficos*, nº 3, pp. 76-107.

³⁷⁴ Fernando Catroga (2010), “O Republicanismo Português (Cultura, história e política)”, *Revista da Faculdade de Letras, História*, Porto, III Série, vol. 11, pp. 95-119.

³⁷⁵ José Miguel Sardica (1997), “Os partidos políticos no Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas)”, *Análise Social*, vol. XXXII (142), (3.º), pp. 557-601.

³⁷⁶ Paulo Jorge Fernandes (2012). “Os actos adicionais à Carta de Constitucional de 1826”, p. 569 ss.

pares a noventa. Esta reforma do sistema político pretende ir de encontro às exigências da feição mais democrática do liberalismo³⁷⁷.

Todavia, o processo de republicanização e democratização do regime – que em Portugal surge como uma forma de reformismo social –, foi lento, se comparado com a França e a Espanha cujos grupos republicanos e populares surtiram mais precocemente (conforme vimos), alcançando um peso crescente que culminou, respetivamente, nas revoluções de 1848 e de 1868³⁷⁸. Por seu turno, o nosso republicanismo manteve-se, de igual modo, ligado à defesa do sufrágio universal e à consagração da nação política portuguesa, a que somou a luta anticlerical contra a ignorância e o obscurantismo no quadro de desenvolvimento do cientismo positivista europeu, da segunda metade do século XIX³⁷⁹.

Em jeito de remate deste capítulo procedemos à elaboração do Quadro III, que procede à síntese das principais correntes políticas liberais de Oitocentos e aos ideais políticos que corporizam.

³⁷⁷ As duas principais reformas do parliamento decorreram no último quartel do século XIX, numa altura em que crescia a feição republicana e parlamentar do regime. Cfr., nomeadamente, Alberto José Grilo Belo (2015), *A Câmara do Pares na época das grandes reformas políticas (1870-1895)*, Lisboa: ICS; Maria Filomena Mónica (1994), “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, *Análise Social*, vol. 29, n.ºs 125/126, pp. 121-155.

³⁷⁸ Florencia Peyrou e Manuel Pérez Ledesma (2005), “O sonho da República na Espanha do século XIX (1840-1868)”, *Ler História. Repúblicas: culturas e práticas*, n.º59, pp. 13-31. Disponível em: <http://lerhistoria.revues.org/1289>

³⁷⁹ Fernando Catroga define o republicanismo português das três últimas décadas do século XIX e princípios do XX como uma revolução cultural. Ver por todos, Fernando Catroga (2010), «O Republicanismo Português (Cultura, história e política)», *Revista da Faculdade de Letras [UP]. História*, III série, Vol. 11, pp. 95-119; e o seu estudo de 1991, intitulado: *O Republicanismo em Portugal - Da Formação ao 5 de Outubro*, 2 vols., Coimbra, Coleção Estudos - 15, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Ver também a obra mais recente, Fernando Catroga e Pedro Tavares de Almeida (2010), *Res publica, 1820-1926: cidadania e representação política em Portugal*, Lisboa: Biblioteca Nacional/Assembleia da República.

Quadro III - Paradigmas do Liberalismo Político no século XIX

Princípios	Liberalismo Progressista Partido do Movimento	Liberalismo Moderado Partido da Resistência
Correntes políticas	Progressistas (Espanha e Portugal, incluindo os exaltados e os vintistas e setembristas, respetivamente) Partido do Movimento (França)	Moderantismo (Espanha) Cartistas (Portugal) Partido da Resistência (França)
Sistema de distribuição de poderes	Tripartido, com preponderância do Legislativo	Tripartido ou Quadripartido, com preponderância do Executivo
Tipo de soberania	Soberania nacional	Soberania partilhada (Rei/Cortes)
Sistema Parlamentar	Unicameral	Bicameral: Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores/ Pares
Sistema representativo	Nacional	Nacional
Monarquia	Hereditária Parlamentar	Hereditária Constitucional
Veto	Suspensivo não vinculativo	Suspensivo vinculativo/definitivo
Sufrágio	Universal masculino	Restrito (capacitário e censitário)
Valores	Liberdade	Ordem
Setores sociais de apoio	Média e pequena burguesia; profissionais liberais, militares, funcionários administrativos; pequenos comerciantes e artesãos	Alta burguesia financeira e comercial; Terratenentes, algum Clero

Neste quadro ideológico inscreve-se o principal desígnio deste subcapítulo, o de demonstrar eventuais fenómenos de aproximação política e jurídica inter-casos, proporcionando um panorama comparado dos sistemas político-constitucionais nos países em estudo e a análise evolutiva do papel do Conselho de Estado nesse quadro.

3.4. Balanço comparado

O liberalismo político impôs-se no Ocidente Europeu como ideal dominante no século XIX, defendendo o princípio da separação dos poderes, as liberdades individuais fundamentais, a soberania nacional, a igualdade de direitos civis entre todos os cidadãos, pugnando pelo estabelecimento de um regime constitucional. Deste modo, liberalismo e constitucionalismo moderno, conforme vimos, são movimentos distintos que assentam em valores prioritários idênticos e convergentes: os direitos do homem e do cidadão, a distinção entre liberdades cívicas e políticas e o ‘pluralismo político’ em sentido lato; semelhantemente pugnam por um mesmo modelo de Estado, assente em instituições políticas e jurídicas pensadas de acordo com o princípio da separação dos poderes - concebendo a divisão das competências legislativas e judiciárias da autoridade régia do Antigo Regime -, na base do estabelecimento do princípio da soberania nacional.

Pela primeira vez foram estabelecidas legalmente as condições de aquisição da nacionalidade, reportando a unidade de um País às condições exercício dos poderes do Estado e à respetiva organização administrativa. Em boa verdade, a Nação vista sob este prisma é, na prática, uma continuidade dos desígnios administrativos do Antigo Regime que, desde então, mormente a partir do século XVIII, nos três casos em análise, com as devidas assimetrias políticas, avança, com medidas centralizadoras, no combate às justças e imunidades senhoriais e locais. Neste sentido, o constitucionalismo liberal dá continuidade ao reformismo setecentista promovendo a coesão da Nação sob a égide de um Estado, do ponto de vista administrativo, superiormente centralizado (unificado).

Do ponto de vista do movimento constitucional estrito, as primeiras leis fundamentais corporizam genuinamente o ideal político de Nação, mormente na Assembleia Nacional Legislativa Francesa de 1791, que dera origem à primeira constituição escrita francesa (a Constituinte de 1789 acontece como uma reunião dos três estados), nas Cortes Gerais da Espanha de 1812 e nas Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa de 1822. Estes constituem os momentos fundadores da representação política nacional, onde se patenteiam tendências políticas distintas, e se proclama, primeiramente, o conceito de soberania nacional.

De outro lado, conforme vimos, a questão do regime político constituiu o cerne do debate entre as elites politizadas, estimulando inflamados combates doutrinários entre diferentes fações liberais que vieram a afirmar-se em tempos pós-revolucionários; defendendo uns, inicialmente, a legitimidade revolucionária e outros a legitimidade

monárquica. Para todos os efeitos, o ímpeto revolucionário inicial que, em França, fez proclamar os princípios da igualdade civil e da liberdade política, pondo termo à ordem social de Antigo Regime, sob a I República (1792-1799), veio, paulatinamente, a desvanecer-se encaminhando-se para soluções mais moderadas. Como assevera Michel Foucault: «on a peut-être décapité le roi, mais on a couronné la monarchie»³⁸⁰. O monarca consubstanciava a continuidade do Estado, a unidade nacional e a autoridade pública, participando, o mais das vezes, no exercício do poder executivo, não havendo por isso uma total dissociação entre o governo e o chefe de Estado, conforme adiantámos. Mesmo em França, o processo revolucionário, depois de ter demolido as estruturas do Antigo Regime, consagrou um Estado centralizado administrativamente e sob a autoridade consular e de um imperador (1799-1814). Posteriormente, num quadro político bastante instável, a monarquia constitucional, fundada no princípio da soberania nacional partilhada (Rei/Cortes) e da separação dos poderes, sobreveio, em todos os países em análise, como regime político dominante pelo menos até ao último quartel do século XIX.

Neste quadro, na primeira metade do século XIX, assistimos à rivalidade entre dois sistemas de ordenamento político-institucional e jurídico, consubstanciados no ideal do liberalismo moderado (ou doutrinário) e no liberalismo progressista. O primeiro defende o sufrágio censitário e capacitário, a soberania partilhada Rei/Cortes, um Estado centralizado e liberdades individuais limitadas; o segundo clama pela soberania nacional e um regime de pendor parlamentar unicameral, o sufrágio restrito, um Estado centralizado mas com alguma autonomia e descentralização local. Simetricamente, as duas principais tendências políticas corporizam projetos de poder assentes em distintos modelos constitucionais e de Conselho de Estado, respondendo aos anseios das principais bases sociais de apoio. Os primeiros incorporam os ideais de liberdade cívica da alta burguesia; os segundos, os ideais de igualdade política (tardamente conquistados), da classe média (homens de negócios, militares, profissões liberais...). Uns e outros garantem, por boa parte do século XIX, o afastamento das classes populares do exercício do Poder.

Para além destas fações, convém dizê-lo, sobrevêm, nos extremos, clivagens políticas de posicionamento radical, de um lado, o realismo conservador, e do outro, o liberalismo democrático com raízes no ideário constitucional revolucionário de 1789/91,

³⁸⁰ Michel Foucault (2004), *Sécurité, territoire et population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris : Gallimard, p. 207.

de 1812 e de 1822, respetivamente³⁸¹. Enquanto o primeiro, com o tempo, sofre o impacto da erosão por efeito da impossibilidade de retorno ao passado (absolutismo e sociedade de ordens); o segundo defende ‘prematuramente’ o estabelecimento de uma monarquia parlamentar que garanta as liberdades cívicas e políticas (cidadania ativa), e o sufrágio universal masculino, indesejados pela burguesia dominante. De um modo geral, até meados do século XIX, ambos padecem da extemporaneidade e inadaptação epocal.

Por conseguinte, as correntes liberais majoritárias e as respetivas identidades constitucionais desejam a conciliação entre um regime constitucional monárquico e os ideais da Revolução. Na Península Ibérica, as ambições democráticas e parlamentares de regime são tardias, tanto mais que as principais fações liberais e a sociedade pós-absolutista, familiarizada com a ideia de um poder soberano forte, as correntes políticas não engendram a possibilidade de consagração de uma monarquia parlamentar antes do último quartel do século XIX, e sob pressão republicana. Ou seja, muito embora as correntes liberais vislumbrassem diferentes sistemas de organização do poder (teorias do Estado) a que correspondiam simétricos movimentos constitucionais, o processo de democratização dos regimes arrastou-se no tempo, mormente pelo alargamento do poder do sufrágio e das condições de elegibilidade. As primeiras expressões políticas nesse sentido ocorreram em França (1848), mas acabaram rapidamente por ser reprimidas após o golpe de Estado disferido por Napoleão Bonaparte – o Presidente-príncipe que inaugura a fase do Império (1852-1870) que recupera alguns dos princípios do movimento constitucional napoleónico (1799). Deste modo, a França só conhecerá uma consolidada via para a parlamentarização e democratização do regime com o exílio Napoleão III, após a derrota humilhante na Guerra Franco-prussiana (1870) e o fracasso da Comuna de Paris (1870), e o sequente estabelecimento da III República que viabiliza a promulgação das leis constitucionais de 1875 que, finalmente, consagram um sistema parlamentar de governação em França.

Em Espanha, a Revolução de 1868, que se ergue contra as arbitrariedades do regime monárquico constitucional, acaba por estimular o movimento de republicanização e democratização da vida política espanhola concretizada na Constituição de 1869 (que estabelece o sufrágio universal masculino, o sistema bicameral e a soberania popular).

³⁸¹ Com efeito, para uma maioria dos autores compulsados, a Constituição de Cádiz (1812), corporiza um genuíno ideal de Nação, pois as Cortes foram convocadas em representação da nação e não por ordens ou estamentos sociais, como em França.

Numa expressão: uma monarquia democrática. A I República espanhola (1873-1874) revelou-se incapaz de promover a tão desejada paz e progresso sociopolítico, instigando à imediata restauração borbónica e à promulgação da Constituição de 1876. Um texto que evoca os valores da Lei moderada de 1845, incluindo a soberania partilhada Rei/Cortes, o restabelecimento do rotativismo político, mantendo o sufrágio censitário até 1890. Em Portugal, simetricamente, a expressão legal e constitucional desse ideal tardou, não obstante os apelos políticos formais (socialismo e republicanismo) tenham surtido efeitos no acelerar da crise da monarquia constitucional e no sistema político do rotativismo, mormente desde finais dos anos 80, numa altura em que os resultados eleitorais dão conta da ‘força’ republicana (eleição de um deputado), e sobretudo após a crise do *Ultimatum* (1890)³⁸².

Desta sorte, a tendência dominante no século XIX, nos três casos em análise, é para a consagração de um regime político constitucional liberal que assegure o equilíbrio dos poderes entre o rei (com direito de veto) e a câmara legislativa.

Politicamente, no terceiro quartel do século XIX, a crescente descredibilização do regime constitucional monárquico (Espanha e Portugal) e imperial na França, e dos partidos do arco da governação, em boa parte devidas à forte instabilidade institucional gerada por intensas rivalidades político-partidárias e sucessivas crises económicas e financeiras, aumentam a insatisfação de diferentes setores sociais e políticos, que vislumbram na fórmula republicana uma via para a reforma política e democratização do regime. A crescente disponibilidade e abertura dos regimes constitucionais moderados à tomada de medidas legislativas democráticas – v.g. a igualdade civil e política, incluindo o sufrágio universal masculino (uma “velha” ideia progressista), a garantia das liberdades e a parlamentarização dos regimes (redução das taxas de elegibilidade) – constituem um sinal do advento dessa nova realidade política.

É assim que por finais do século XIX as leis fundamentais apoiam-se numa visão organicista da sociedade, convocando, paulatinamente, à participação na vida pública todas as forças sociais e políticas da Nação. Os Estados tendem para a democratização

³⁸² Até 1890, em Portugal, o republicanismo teve escassa expressão eleitoral e adesão social. Cfr. Fernando Catroga (2010), *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, Porto: Casa das Letras.

(sufrágio universal masculino, igualdade de direitos e deveres, consagração das liberdades para todos) tomando formas políticas modernas que visam a integração, no modelo político de Estado moderno, das classes médias e populares. Este liberalismo já não é historicista nem conservador, busca um novo ideal de sociedade.

Capítulo IV. O Conselho de Estado no sistema constitucional e legislativo

“Uma ordem social pós-tradicional não é aquela na qual a tradição desaparece, longe disso. As tradições têm que se explicar, têm de se tornar abertas à interrogação ou ao discurso.”

Anthony Giddens, 1996: 13.

“le Conseil d’État de ce temps est loin du nôtre, serviteur, collaborateur et au besoin mentor du Pouvoir (...) Mystérieuse alchimie ou plan secret de l’Histoire que transforma la reconstitution ambiguë d’une institution monarchique de gouvernement en la fondation solide d’une structure de l’État républicain moderne au service du droit et des droits.»

Bernard Pacteau, 2003 : 15.

As duas frases em epígrafe chamam a atenção para a circunstância de toda a transformação da ordem política e social acarretar, regra geral, fatores e linhas de continuidade cujos motivos importa explicar.

Na era pós-revolucionária, na sequência da divisão dos poderes do Estado e da especialização dos órgãos governativos, ocorrera uma reconfiguração do Conselho de Estado instado a articular as atribuições normativas com as de outros órgãos e poderes constitucionalmente definidos. Neste processo inscreve-se a evolução política do Conselho de Estado que passou por importantes transformações jurídicas no plano do constitucionalismo liberal emergente, que impôs uma separação dos poderes e, nesse contexto, das autoridades judiciárias das administrativas; encontrando-se a evolução do órgão conectada com esta diferenciação.

Neste âmbito, convirá salientar que uma das questões primaciais irá centrar-se na razão da dificuldade de afirmação do poder judicial constitucionalmente definido frente ao poder executivo. A implementação de reformas administrativas que conduzissem à instauração de novas formas de Estado e de Governo dependia em boa parte do poder executivo, e talvez por isso também se justifique conceder protagonismo à administração enquanto função política do poder executivo. Em França, a tradição *jusracionalista* encarregou-se de proceder mais precocemente à instauração de uma nova ordem administrativa em que propaga a ideia revolucionária de que “julgar a administração também é administrar”. E este terá sido o mote para a separação das autoridades

administrativas das judiciárias e a atribuição do contencioso administrativo às primeiras, consagrando-as ao Conselho de Estado, um órgão na ‘dependência’ do poder executivo.

Convém salientar que, durante a Idade Média e o Antigo Regime, na ausência de tribunais administrativos, predominava uma espécie de direito pretoriano constituído fundamentalmente pela jurisprudência resultante do processo decisório judicial. A separação das autoridades administrativas das judiciárias, muito embora não consagrada na lei, assentou na *praxis* quotidiana que remetia ao rei e aos oficiais centrais da administração régia as tarefas administrativas *tout court* e aos juizes dos tribunais superiores (Desembargo do Paço) o dirimir de conflitos entre particulares. Por esta via, os litígios relativos a factos administrativos eram, regra geral, reservados aos representantes da administração reinícola. De algum modo, o sistema monárquico adotou jurisprudencialmente a distinção entre funções administrativas e jurisdicionais, conduzindo alguns estudiosos a considerar que a diferenciação entre jurisdição administrativa e jurisdição judiciária teve origem no Antigo Regime ou mesmo na Idade Média tardia, mais precocemente em França³⁸³.

Desde os alvares do liberalismo continental europeu que a organização e o controlo da atividade da administração, mormente contenciosa, foi alvo de recorrentes e intensos debates políticos e doutrinários argumentando qual seria o órgão com competência em matéria de juízo da Administração Pública. A resposta a esta questão não foi unívoca dando origem a inúmeras modificações do legislador nos vários países europeus, diferindo, o mais das vezes, consoante a tradição do sistema de administração judicial do Antigo Regime de cada um. Por exemplo, na Inglaterra sempre vingou o *sistema uno de jurisdição administrativa*, segundo o qual todos os conflitos da administração ou dos particulares são da competência dos tribunais judiciais (comuns), não havendo distinção entre funções administrativas e judiciárias³⁸⁴.

³⁸³ Cfr. Katia Weidenfeld (2001), *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIVe-XVe siècles)*, Paris: Editions De Boccard; Jacques Chevallier (1970), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, coll. « Bibliothèque de droit public », t. XCVII, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence ; François Paul-Benoît (1968). *Le droit administratif française*, Paris : Librairie Dalloz.

³⁸⁴ Marcello Caetano (1973), *Manual de Direito administrativo*, 10ª edição, tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 19-22.

Na perspectiva de alguns *ius*-historiadores, entre os quais Jean Rivero, somente a Revolução distinguiu claramente a autoridade administrativa e a autoridade judiciária; remetendo a primeira ao poder executivo e a segunda ao poder judicial³⁸⁵. Na sua conceção foi a clarificação da distinção entre jurisdição administrativa e judiciária que proporcionou a diferenciação entre direito administrativo e direito comum. E esta distinção, com efeito, para o citado autor, só se consagra no período pós-revolucionário.

De seu lado, o desenvolvimento precoce em França da teoria da administração, veio a distinguir entre “interesses” e “direitos”, “administração ativa” e “administração passiva”. Os interesses e a administração ativa reportam ao âmbito não jurídico *strictu sensu*, sendo votada a sua guarda à responsabilidade do poder executivo, por seu lado, os direitos e a administração passiva (lei) recaem no âmbito da justiça, ou seja do poder judicial. Por consequência, apenas a defesa dos direitos privados, regulados pela lei, deve competir às autoridades judiciárias³⁸⁶.

Com efeito, no processo de instauração do regime constitucional liberal o sistema de legalidade da administração oscilou entre dois modelos distintos – o modelo *administrativo* e o modelo *judicialista*. O primeiro remetia a órgãos superiores da administração a decisão judicial; o segundo, na tradição do Antigo Regime, conforme veremos, confiava a justiça administrativa a juízes e a tribunais comuns.

Neste quadro político e jurídico inscreve-se o principal propósito deste capítulo que pretende analisar a complexa rede de relações e desvios genealógicos, proporcionando um panorama comparado e evolutivo dos modelos de Conselho de Estado francês, espanhol e português (aspetos orgânicos), tendo como pano de fundo a análise dos principais momentos estatutários do órgão nos sistemas político-constitucionais. Para tal não basta confrontar o articulado de princípios que os textos constitucionais conferem ao órgão, é fundamental inseri-los num âmbito mais amplo, verificando, nomeadamente, os modelos, correntes e tendências políticas dos principais regimentos e estatutos do instituto. Por conseguinte, interessa perceber o contexto histórico comparado de desenvolvimento do constitucionalismo francês, espanhol e português, conquanto movimento político, jurídico, social e doutrinário, no quadro do

³⁸⁵ Jean Rivero (1973), *Droit administratif*, 6ª ed., Paris, Librairie Dalloz.

³⁸⁶ Jacques Chevallier (1970), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

qual se inscrevem os textos constitucionais nacionais de Oitocentos. Trata-se, com efeito, de uma abordagem complexa, que pretende fazer convergir os sistemas constitucionais, as correntes políticas subjacentes e as reformas administrativas que consagram um lugar (um conjunto de funções e atribuições específicas) ao Conselho de Estado no sistema hierárquico dos poderes. Este movimento triangular é constante e faz oscilar o estatuto político do Conselho de Estado ao longo do século XIX nos três casos em análise.

Feitas estas considerações introdutórias, e antes de prosseguirmos com a análise comparada dos perfis constitucionais e legislativos do Conselho de Estado, devemos alertar para o facto do *corpus* documental e de fontes que serve de suporte a este subcapítulo se compor, essencialmente, da produção normativa: constituições, regulamentos e leis orgânicas, procurando observar nas experiências político-jurídicas francesa, espanhola e portuguesa a formulação das soluções institucionais encontradas e descortinar possíveis interinfluências. Ou seja, interessa compreender o desenvolvimento do sistema de legalidade administrativa nos três países e verificar o grau de influência ideológica francófona, não obstante Portugal e Espanha, desde o início do período liberal, terem desenvolvido e aplicado um sistema de administração judicial próprio, condicionado por circunstâncias históricas e conjunturas políticas e sociais diversas.

Considerando o exposto daremos início à análise comparada do papel constitucional do Conselho de Estado com o caso francês.

4.1. O primeiro fôlego liberal

De entre todos os casos europeus ocidentais, a França ter-se-á caracterizado, desde finais da Idade Média, e principalmente no Antigo Regime, pelo desenvolvimento de um sistema de organização jurídica único, denominado de *sistema dual de jurisdição administrativa*. Ou seja, um sistema que distingue as funções administrativas das judiciárias, não delegando no juiz forense (comum) o monopólio destas. Conforme referido, para alguns especialistas, a autonomia da jurisdição administrativa, mormente em França, tem origens antigas, recuando ao tempo em que o monarca, no processo de centralização do poder régio (e dos agentes do poder central) frente aos Parlamentos provinciais, reserva a apreciação dos litígios entre particulares e a administração, aos juízes representantes do poder central, mais próximos do rei. Em 1641, pelo Édito de Saint Germain, o Cardeal Richelieu proíbe os magistrados de se imiscuir nos assuntos do

Estado, administração ou Governo. Por conseguinte, o controlo político da constitucionalidade, em França, tem origens no Antigo Regime, por razões históricas e ideológicas, que radicam na desconfiança em relação aos juízes que, por hábito, intervinham em esferas e poderes que iam para além das suas atribuições. Apesar de tudo, parece que este édito produziu diminuto efeito, pois os juízes, com assento nos Parlamentos provinciais, o mais das vezes, ignoravam-o³⁸⁷.

A codificação liberal veio clarificar esta prática, promovendo, no contexto da doutrina da separação dos poderes, uma distinção entre esferas de intervenção das autoridades administrativas e judiciárias.

Em França, nas vésperas da Revolução, algumas inovações introduzidas foram preparando a criação do Conselho de Estado³⁸⁸. Em 1777, foi estabelecido o Comité Contencioso de Finanças, e em 1789, o Comité Contencioso dos Departamentos. Em 1790, a Assembleia Constituinte (1ª fase revolucionária) põe em prática a teoria da separação dos poderes e concebeu o sistema de dupla jurisdição atribuindo a órgãos diferentes a tutela sobre distintas autoridades. Neste quadro certificou-se de que a administração geral deixa de estar sujeita à autoridade judicial, separando a autoridade administrativa (poder executivo) da autoridade judiciária (tribunais).

Seguidamente, em 1790, pela lei de 27 de nov.-1 de dez., é extinto o Conselho das Partes e instituído o Tribunal de Cassação³⁸⁹ que passa a estar na dependência da Assembleia Constituinte, pondo termo à jurisprudência do Antigo Regime³⁹⁰. Deste

³⁸⁷ Sobre as origens do contencioso administrativo em França, cfr. Jean-Louis Mestre (1999), «Le traitement du contentieux administratif au XVIIIe siècle», *La Revue Administrative*. N° 3, *Le Conseil d'Etat avant le Conseil d'Etat. Ve Journée d'études. Ile centenaire du Conseil d'Etat*, Paris, pp. 83- 97.

³⁸⁸ Iremos dar algum relevo à análise das transformações do Conselho de Estado em França, mormente no primeiro quartel do século XIX, pelo pioneirismo que este país teve atribuição ao órgão da competência em matéria de administração contenciosa.

³⁸⁹ No primeiro artigo do referido diploma anuncia-se: «*Il y aura un Tribunal de cassation établi auprès du corps législatif*». A Constituição Francesa de 1791 confirma esta submissão: «*Il y aura pour tout le royaume un seul tribunal de cassation, établi auprès du Corps législatif*», art. 19 do texto constitucional. Cfr. *Constitution de 1791*. [Em linha]. Disponível em : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>. Cfr., por todos, Jean-Louis Halperin (1987), *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790 – 1799)*, LGDJ.

³⁹⁰ Entre abril de 1791 e abril de 1792, no primeiro ano de funcionamento do Tribunal de Cassação, despacharam-se 557 casos. Ver por todos, Jean-Louis Halperin (1987), *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790 – 1799)*, LGDJ.

modo, o Tribunal de Cassação (1802)³⁹¹ é um órgão subordinado e delegado do poder legislativo, não integrando, organicamente, o poder judiciário, ao qual nos termos do art. 3º da lei nº 16 de 24 de Agosto de 1790 foi concedida a missão de anular toda a sentença que contivesse violação expressa da lei³⁹². No entender do legislador, esta é matéria de Direito Público, também designado de Direito administrativo no período liberal.

Por conseguinte, a Constituinte, sob a influência do ideário jusracionalista³⁹³ e da doutrina da separação das esferas de intervenção pública e privada, subtraiu a regulação do contencioso administrativo pelos juízes ordinários atribuindo a autoridades administrativas superiores essa função (leis de 7-14 de Outubro de 1790 e de 19-10 Julho de 1791); originando o Direito administrativo que, à época, não dispunha ainda de tribunais próprios. Em nome da separação das esferas de intervenção administrativa o art. 13º do Decreto-lei de 16-24 de Agosto de 1790 determina que:

*«Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions»*³⁹⁴.

Deste modo, a Assembleia Constituinte opõe-se à ideia de que o poder público (Administração) deve estar sujeito a jurisdição particular; tanto mais que esta conduzia a situações de abuso de poder e a um condicionamento da ação administrativa. A refundação do Conselho de Estado prevê acautelar um e outro. Não havendo tribunais administrativos, as funções administrativas ficam, desde modo, alocadas ao Conselho de Estado (um órgão na dependência do poder executivo); tendo permanecido impedidas as autoridades judiciárias de julgar a Administração Pública, competindo-lhes somente o julgamento dos conflitos entre particulares.

Com efeito, após terem sido lançados os fundamentos do sistema de contencioso da administração francês, durante o período revolucionário, o Conselho de Estado veio a consagrar-se no regime do Consulado como um órgão da nova *res publica*, na

³⁹¹ Composto por quarenta e oito membros (48), está dividida em três secções: petições, civil e crime.

³⁹² Mauro Cappelletti (1992), *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*, trad. Aroldo Plínio Gonçalves, S. Paulo: Sergio Antonio Fabris.

³⁹³ Sobre as raízes e desenvolvimentos do jusracionalismo moderno cfr. por todos António Manuel Hespanha (2003), *Cultura Jurídica Europeia. Síntese de um milénio*, Mem Martins : Europa-América, pp. 206-221.

³⁹⁴ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*, Paris: PUF (col. Leviathan), p. 14.

Constituição de 1799. Conforme sublinha Bernard Pacteau, o CE desabrochou como uma instituição republicana, sob o calendário revolucionário, tendo, no entanto, consolidado a sua posição como supremo órgão do Estado no Consulado.

No artigo primeiro da Constituição de 1799, a França é definida como: “*la République [qui] est confiée à un Empereur*”³⁹⁵; circunstância que remete para uma certa ambivalência concetual típica deste período de transição conturbado.

Durante o Consulado, as mais elevadas instituições como o Conselho de Estado são consideradas como *grandes corpos do Estado*, um conceito atribuído na época e difundido ao tempo de Napoleão Bonaparte, quando este procedeu às reformas da Administração Pública, v.g. Conselho de Estado (1799), Tribunal de Cassação (1802), Tribunal das Contas (1807) e Inspeção Geral das Finanças (1816)³⁹⁶.

A reforma administrativa napoleónica atribuiu ao Conselho de Estado o domínio legislativo e administrativo, ao Tribunal de Cassação o domínio judiciário, tendo sido, em paralelo, criado o Tribunal de Contas, uma instituição que servia o setor financeiro, e acabara por substituir a antiga Comissão de Contabilidade Nacional.

Jean-Louis Mestre considera este período de reformas administrativas napoleónico de tal forma importante que, no que respeita a evolução do Conselho de Estado, distingue apenas, ao longo do século XIX, dois períodos fundamentais: 1799-1814, correspondente à consagração e ao auge da atividade do instituto; e 1814/5-1870, um *longo* tempo de forte instabilidade política, social e constitucional, que condiciona fortemente a atividade do Conselho de Estado, que culmina com a instauração da III República³⁹⁷. Não corroboramos esta tese, conforme procuraremos demonstrar.

Com efeito, a França, ao longo do século XIX, conheceu períodos de intensas mudanças políticas e revoluções sociais que ocasionaram reformas administrativas e constitucionais, bem como a implementação de distintos modelos de Estado que, do nosso ponto de vista, inevitavelmente, condicionaram institucional e politicamente as atribuições do órgão, que sofre várias metamorfoses ao longo deste período.

³⁹⁵ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative ...*, p. 13.

³⁹⁶ Com origem nos ‘napoleónicos’ Inspetores Gerais do Tesouro (1801).

³⁹⁷ Jean-Louis Mestre (1999), «Le Conseil d'Etat de France du consulat au début de la IIIe République (1799-1872)», *Revue administrative. Journées d'études internationales. Rome. IIe centenaire du Conseil d'État...*, Paris : PUF, pp. 17-32.

Por outro lado, não temos dúvida, o Conselho de Estado é evidentemente um dos principais alicerces das instituições napoleónicas, herdeiro do antigo Conselho Régio, ele ocupa um lugar relevante na Constituição Francesa de 1799, exercendo uma importante função legislativa e jurídica, (e não apenas política). De acordo com o texto constitucional, somente o Conselho de Estado colabora na preparação / elaboração dos textos legislativos que, posteriormente, expõe ao Parlamento³⁹⁸; sendo também ele quem decide sobre questões de contencioso administrativo³⁹⁹.

Neste quadro, o Conselho de Estado, em França, transformou-se numa escola de formação para altos cargos da Administração Pública. Napoleão Bonaparte, em 1803, cria o auditorado no Conselho de Estado, recrutando para este cargo, jovens de famílias de notáveis, incluindo a velha aristocracia. A partir de 1809 todos os auditores são obrigados a possuir uma licenciatura em direito ou em ciências. O auditorado do Conselho de Estado desenvolveu-se precocemente em França por efeito da atribuição a este órgão do contencioso administrativo e da prerrogativa de elaboração de leis; atividades que requeriam magistrados e advogados (meritocracia).

Com efeito, em França, o Conselho de Estado assumindo-se como um órgão com amplas prerrogativas (mormente a secção de contencioso administrativo e a secção de legislação), transforma-se numa instância compósita, combinando a aristocracia (laica e eclesiástica) com a meritocracia (homens com formação em leis).

De acordo com o historiador coevo A.-C. Thibeaudeau, Napoleão parece estar ciente da sua escolha ao afirmar:

*"Gouverner par un parti c'est se mettre tôt ou tard dans sa dépendance. On ne m'y prendra pas; je suis national. Je me sers de tous ceux qui ont de la capacité et la volonté de marcher avec moi. Voilà pourquoi j'ai composé mon Conseil d'État de Constituants qu'on appelait modérés ou feuillans comme Defermon, Roederer, Regnier, Regnaud, de royalistes comme Devaisne et Dufresne ; enfin de Jacobins comme Brune, Réal et Berlier. J'aime les honnêtes gens de toutes les couleurs."*⁴⁰⁰

³⁹⁸ *Constitution de 13 de décembre 1799*, arts. 52º e 53º, respetivamente. [Em linha]. Disponível em : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>.

³⁹⁹ Marcel Morabito e Daniel Bourmaud (2014), *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, 13ª ed., Montchrestien : Domat Droit Public, Paris.

⁴⁰⁰ Antoine-Clair Thibeaudeau (1834), *Le Consulat et l'Empire*, t. 1, Paris, p. 115.

Por fim, em 1806, são criados os oficiais das petições⁴⁰¹ do Conselho de Estado que prestam assistência aos assessores nas funções de arquivo e serviço ordinário do conselho, preparando, especialmente, o estudo de casos de contencioso administrativo. O Conselho de Estado transformou-se numa das maiores e mais prestigiadas instituições no Consulado e no Império napoleónicos. Uma instituição que será fortemente ameaçada pela Restauração (1814-1830), como veremos à frente, mas que, em última instância, é mantida dentro do aparelho do Estado, muito embora com funções reduzidas.

Quadro IV - Distribuição dos membros do Conselho de Estado em França (1800-1814)

Anos	Serviço ordinário				Serviço ordinário ⁴⁰²	Serviço extraordinário ⁴⁰³			Totais
	Conselheiros de Estado	Oficiais das petições	Auditores	Secretário-geral		Conselheiros de Estado	Oficiais das petições	Auditores	
1800	29	-	-	1	-	11	-	-	41
1801	27	-	-	1	-	10	-	-	38
1802	28	-	-	1	-	11	-	-	40
1803	36	-	8	1	2	12	-	-	59
1804	31	-	7	1	2	19	-	-	60
1805	31	-	11	1	4	17	-	-	64
1806	35	7	26	1	5	17	5	11	107
1807	35	7	32	1	5	15	6	12	113
1808	30	12	30	1	6	19	7	6	111
1809	35	11	26	1	5	18	8	8	112
1810	26	12	160	1	15	9	11	43	277
1811	29	9	60	1	16	14	30	97	256
1812	28	14	60	1	15	15	29	131	293
1813	28	10	60	1	14	15	38	199	365
1814	31	18	60	1	-	18	20		148

Fonte: Napoleonica. Archives et Documents Napoléoniens⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Ofício com origem no Antigo Regime, é o elo de ligação entre o Conselheiro de Estado e o auditor. Cargo reabilitado por lei de 1806.

⁴⁰² Das secções que participam nos trabalhos dos Conselheiros de Estado.

⁴⁰³ Com a refundação do Conselho de Estado de 1799, instituiu-se a distinção entre duas categorias de membros do Conselho de Estado: os conselheiros de serviço ordinário (regular) permanentes e os membros de serviços extraordinário que desempenham funções em outros organismos da administração do Estado.

⁴⁰⁴[Em linha]. Disponível em: http://www.napoleonica.org/ce/ce_membre.html.

A observação do Quadro IV permite concluir que a tendência é para o aumento da complexidade burocrática e a especialização de funções dos órgãos orgânicos do Conselho de Estado francês ao tempo de Napoleão Bonaparte. O *staff* do órgão é composto de burocratas de serviço ordinário e oficiais extraordinários com designações e funções distintas: Conselheiros, Oficiais das petições, Auditores e um Secretário-geral. O número de oficiais auditores (especialistas em leis) é aquele que manifesta um crescimento superior, conhecendo um *boom* no ano de 1810, tendo estabilizado a partir do ano seguinte (1811).

Em Espanha, no *Estatuto de Baiona* (1808), elaborado sob o domínio da França, o órgão é composto por seis secções (Justiça e Negócios Eclesiásticos, Interior e Polícia Geral, Fazenda, Guerra, Marinha e Índias), dispondo de consultores, assistentes e advogados e de competência de jurisdição, em matéria contenciosa, entre os corpos administrativos e judiciais, aspetos que revelam da acentuada influência francófona na elaboração do documento⁴⁰⁵. Contudo, é a Constituição gaditana de 1812, que refunda o Conselho de Estado liberal, no capítulo VII do Tít. IV (Del Rey). O Conselho de Estado constitucional espanhol foi, para uma maioria dos especialistas, instituído pelas Cortes de Cádiz de 1812 e regulado pela Constituição do mesmo ano nos artigos 231º a 241º⁴⁰⁶.

“El Consejo de Estado es el único Consejo del rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados” (Tít. IV, Cap. VII, art. 236º)⁴⁰⁷.

Neste País, as origens do órgão, podem, de igual modo, encontrar-se no antigo Conselho Régio, contudo as transformações regulamentares implicaram uma redefinição das atribuições do «novo» instituto, tal como aconteceu com o predecessor francês que viu instituir o princípio do controlo político da constitucionalidade por motivos políticos e ideológicos, mormente a desconfiança em relação à atividade dos juizes e a sua

⁴⁰⁵ Cfr. *Estatuto de Baiona de 1808*, Tít. VIII, arts. 52º, 56º e 58º. [Em linha]. Disponível em: [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/Bayona_cd.pdf. De realçar que este é o primeiro texto constitucional hispânico a consagrar o Conselho de Estado como órgão político da governação.

⁴⁰⁶ *Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf>.

⁴⁰⁷ *Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812*. Idem.

interferência noutros poderes, a exemplo do que se passava no Antigo Regime, conforme adiantámos⁴⁰⁸.

De acordo com José María Cordero Torres, autor de um trabalho clássico sobre o órgão, há que contar com mais de trinta opiniões sobre as origens do Conselho de Estado espanhol, distinguindo, à luz da *ius-historiografia*, origem e precedentes⁴⁰⁹. Naturalmente que não iremos nem podemos dar conta de todas as apreciações e conceções críticas de autor, que, por certo, diferem em alguns pormenores explicativos.

O trabalho recente de Jean-Baptiste Busaall, salienta que, no processo de elaboração da Constituição de 1812, os atores sociais da revolução espanhola não reivindicam o modelo francês, defendem uma reforma da “Constituição histórica da monarquia”. Este mesmo autor estuda os diferentes posicionamentos políticos e ideológicos dos espanhóis afrancesados e dos patriotas, tendo concluído que na consecução do texto de 1808 assumiram maior protagonismo os primeiros, e no texto de Cádiz de 1812 os segundos⁴¹⁰.

Por nosso lado, interessa-nos aquilatar os sinais de tradição (continuidades) e as novidades que encerra o estatuto do órgão no processo de transição de regime, nomeadamente pela Constituição de Cádiz de 1812, e no que, política e juridicamente, representa a lei suprema da Nação⁴¹¹.

Politicamente, o Estatuto de Baiona (1808), constituiu um texto que, independentemente de consagrar uma mudança dinástica, promete regenerar a monarquia espanhola. Com efeito, os espanhóis reunidos em Baiona em 1808 consagram, sob pressão napoleónica, um modelo de Conselho de Estado próximo do modelo do Consulado e do Império⁴¹². Por conseguinte, o constitucionalismo de Baiona é de suporte

⁴⁰⁸ Mauro Cappelletti (1992), *O Controlo judicial da constitucionalidade das leis no Direito Comparado*, trad. Aroldo Plínio, Porto Alegre: Fabris edições.

⁴⁰⁹ J. M. Cordero Torres (1944), *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, p. 16.

⁴¹⁰ Jean-Baptiste Busaall (2016), *La réception du constitutionnalisme français dans la formation du premier libéralisme espagnol (1808-1820)*, Madrid: Mélanges de la Casa de Velásquez.

⁴¹¹ Miguel Artola (2003), “La Monarquía parlamentaria”, Idem (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003; Francisco Tomás y Valiente (1995). “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 21 (mayo-agosto), Madrid, pp. 9-21.

⁴¹² Jesús de Juana López (1998), “La Guerra de la independencia (1808-1814)”, in *Historia contemporánea de España (siglo XIX)*, Javier Paredes (coord.), Madrid: Ariel editores, pp. 24-44.

napoleónico⁴¹³, daí que o princípio monárquico esteja apoiado no Conselho de Estado e numa soberania tutelada pela França napoleónica⁴¹⁴, diferentemente do constitucionalismo espanhol de Cádiz, edificado num contexto de rutura com o invasor, sustenta-se numa ideologia progressista e emancipadora do jugo francês, que defende o sufrágio universal indireto, consubstancia uma ampla declaração de direitos, pugna pela soberania nacional e a separação dos poderes, com predomínio do legislativo⁴¹⁵. Contudo, os fortes ventos da reforma do regime político sopram de feição à manutenção do Conselho de Estado, ainda que com atribuições mais limitadas se comparadas com o constitucionalismo napoleónico dos Estatutos de Baiona de 1808, mormente quanto às competências de jurisdição contenciosa da administração⁴¹⁶.

Para García-Trevijano Garnica, no Conselho de Estado de 1808 assentam as bases do incipiente regime administrativo espanhol, à semelhança da França napoleónica, considerando-o como o produtor das principais leis administrativas do novo regime liberal⁴¹⁷. Opinião corroborada por Cordero Torres que salienta que é ao CE que se deve a moderna técnica administrativa e a noção de contencioso ou a sua atuação como Tribunal de Competências⁴¹⁸. No texto legislativo de 1808, o CE “Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de

⁴¹³ Trata-se de uma carta outorgada por Napoleão Bonaparte em nome do seu irmão José I que institucionalizou um regime bicameral com Senado e Cortes de caráter estamental e classista, em que o rei mantém amplas prerrogativas, juntamente com o Conselho de Estado (composto por 30 a 60 membros). Cfr. Ignacio Fernández Sarasola (2007), *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid: Iustel e Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (2007), *Política y Constitución en España: (1808-1978)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

⁴¹⁴ *Estatuto de Baiona, 6 de julho de 1808*, Tít. VIII, arts. 52º a 60º. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/Bayona_cd.pdf.

⁴¹⁵ *Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz de 1812*. Contém 384 artigos distribuídos por dez títulos. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf.

⁴¹⁶ *Estatuto de Bayona de 1808, de 6 de julho*, Tít. VIII, art. 58º. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/Bayona_cd.pdf.

⁴¹⁷ Num estudo sobre as funções dos órgãos consultivos da Administração Pública, Ernesto García-Trevijano Garnica atribuí quatro principais valências ao Conselho de Estado: 1) Estrutura extra-departamental (caráter neutral); 2) Competências gerais; 3) Órgão Colegial; 4) As deliberações são anteriores à decisão política. Cfr. Ernesto García-Trevijano Garnica (1994), “La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, nº 133, pp. 129-153.

⁴¹⁸ J. M. Cordero Torres (1944), *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, p. 15.

la administración pública”⁴¹⁹. A corrente *jurisdicista* salienta as influências francófonas no primeiro texto constitucional espanhol.

Por seu turno, o Conselho de Estado da Constituição de Cádiz resulta do projeto de diploma debatido em Cortes Gerais e Extraordinárias por forças absolutistas, liberais e reformistas moderados que se uniram, inicialmente (1810), numa frente comum, constituída pelos ‘patriotas’, contra o invasor francês. São Cortes nacionais, organizadas de acordo com um sistema unicameral, juntando nobres, clérigos e povo, e representando a Espanha continental e insular⁴²⁰. Só posteriormente as forças revolucionárias patriotas vieram a dividir-se, principiando a manifestação de fervorosos antagonismos⁴²¹.

Desta sorte, a preponderância dos liberais continentais e americanos exteriorizou-se na consumação de um texto em que o rei é excluído da titularidade da soberania (um monarca com poderes limitados) “el gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria”⁴²², mas que dispunha de meios de controlo dos ‘excessos’ liberais, mormente o Conselho de Estado, composto por nobres, clérigos e representantes da metrópole e do ultramar.

Na *Pepa*, o Conselho de Estado dispõe sobretudo de atribuições políticas consultivas atinentes à sanção de leis, declaração de guerra e celebração de tratados, assim como a apresentação dos benefícios eclesiásticos⁴²³, não lhe sendo atribuídas funções de contencioso administrativo.

De acordo com Ema Batista, o CE no país vizinho “era visualizado como um organismo ilustrador da magnificência e esplendor do monarca e em Portugal foi encarado como um órgão vigilante dos possíveis abusos do rei”⁴²⁴. Em Espanha, os atores

⁴¹⁹ *Estatuto de Baiona, 6 de julho de 1808*, Tit. VIII, art. 58º.

⁴²⁰ O debate sobre a organização das Cortes foi muito disputado entre liberais e conservadores. Cfr. Esther González Hernández (2012), “Érase una vez...una constitución universal: especial referencia a la proyección en Europa de la Constitución de Cádiz”, *Revista de Historia Constitucional*, Madrid, nº 13, pp. 283-314 e Ignacio Fernández Sarasola (2012), *Los Constituyentes Asturianos en las Cortes de Cádiz: antología de discursos*, Gijón: Trea.

⁴²¹ Karl Marx e Frederick Engels realçaram o pioneirismo da Constituição gaditana, considerando-a uma das mais modernas do seu tempo. Cfr. Karl Marx e Frederick Engels (1998), *Escritos sobre España. Extractos de 1854*, Madrid: ed. Pedro Ribas.

⁴²² *Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz de 1812*, Tít. I, cap. I, art. 14º.

⁴²³ *Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz de 1812*, Tít. IV, cap. IV, arts. 236º e 237º.

⁴²⁴ Ema Batista (1997), “A Deputação Permanente e o Conselho de Estado. Espanha (1812) e Portugal (1822)”, *Revista de História das Ideias*, vol. 19, p. 514.

sociais são oriundos dos estratos dominantes na sociedade espanhola dos dois hemisférios, de acordo com a tradição⁴²⁵. Com efeito, o órgão era composto por quarenta Conselheiros, sendo quatro eclesiásticos, dois deles bispos, quatro grandes de Espanha e pelo menos doze cidadãos do ultramar. Os Conselheiros são nomeados pelo rei sob proposta das cortes, ocupando o cargo perpetuamente, como que assegurando uma prerrogativa da monarquia absoluta. O perfil classista, estamental e conservador do Conselho de Estado espanhol constitui um dos traços distintivos relativamente ao perfil do órgão da Constituição Portuguesa de 1822, conforme de seguida veremos.

As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes vintistas (1821-22) - a primeira experiência parlamentar em Portugal -, procederam, num fervoroso debate, à análise e discussão dos principais motivos que justificavam a manutenção do Conselho de Estado, atribuindo-lhe regimento próprio pelo Decreto de 25 de Setembro de 1821, transformando-o numa instituição regular⁴²⁶. O debate parlamentar sobre a necessidade de Conselho de Estado deu lugar a duas posições distintas: de um lado, estavam todos aqueles que consideravam indispensável um órgão escolhido pela Nação, repousando neste instituto suficiente confiança para garantir o equilíbrio dos poderes e evitar o despotismo (excessos do poder executivo); de outro, encontravam-se aqueles que entendiam que o CE era uma instituição híbrida, com vincada influência da Constituição de Cádiz, porém sem qualquer utilidade⁴²⁷. Com efeito, a primeira geração de liberais em Portugal mostra-se dividida quanto à pertinência da manutenção do órgão, a tal ponto que

⁴²⁵ Na perspetiva de Molas Ribalta que procedeu à prosopografia dos atores sociais na transição de regime em Espanha, encontramos muitos intelectuais e funcionários que desejam a mudança mas que vão perdurar em governos com ideias semelhantes e noutros nem tanto. Pela sua investigação verificou que as elites das distintas facções liberais partilhavam espaços privados e garantiam cargos públicos em distintos governos monárquicos. Não havendo clivagens políticas tão acentuadas quanto, à luz dos conceitos atuais de “partido”, podemos ter. Cfr. Pere Molas Ribalta (2008). *Del absolutismo a la constitución. La adaptación de la clase política española al cambio de regime*, Madrid: Silex.

⁴²⁶ Cfr. Pedro Tavares de Almeida (2006), “O Conselho de Estado na Monarquia Constitucional: uma reflexão preliminar”, Centro de História da Cultura, Lisboa: UNL.

⁴²⁷ *Diário das Cortes Geraes e Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1821-1822, Tomo I, 2 de Março de 1821, nº 26, 1837, pp. 195 e 197. Ora se o modelo constitucional português vintista seguisse o modelo francês das constituições de 1791 e 1795 a probabilidade de manutenção do CE (um órgão conotado ao Antigo Regime para os parlamentares franceses desse tempo) era diminuta, pois nenhum dos dois diplomas consagrava a existência do órgão. Por seu lado, a facção portuguesa dos deputados que considerava dispensável o CE, não se cansava de salientar que este era uma imitação da Constituição espanhola, surgindo como uma espécie de segunda câmara, num sistema que se pretendia unicameral. Cfr. *Diário das Cortes Geraes...*, Tomo I, p. 197.

“a criação do Conselho de Estado foi decidida por um simples voto de diferença”⁴²⁸. Em Portugal, no almejo de representação nacional dos “treze cidadãos, escolhidos entre pessoas distintas, por seus conhecimentos e virtudes”, seis eram da Europa e seis do Ultramar, e o décimo terceiro apurado por sortes⁴²⁹.

A Constituição de 1822 institucionaliza o Conselho de Estado como uma espécie de senado federal (representantes dos dois hemisférios)⁴³⁰, garantindo, de algum modo, preventivamente, o equilíbrio dos poderes legislativo e executivo⁴³¹. O rei tinha direito de veto suspensivo sobre as cortes e era aconselhado pelo Conselho de Estado cujos membros eram propostos pelas cortes⁴³², ainda que tivesse sido consagrada a soberania nacional (supremacia do poder legislativo). Deste modo, o binómio rei-cortes era assegurado também pela existência do Conselho de Estado. A revolução não se fez contra o rei nem contra o regime monárquico, mas com o ensejo de regenerar as leis fundamentais da monarquia e com elas as instituições antigas concedendo-lhe um novo perfil, de que é exemplo o Conselho de Estado⁴³³.

Em França, conforme vimos, após uma fase inicial revolucionária em que o Conselho de Estado foi considerado um órgão de Antigo Regime e por esse facto dispensável - a primeira constituição francesa de 1791 não contempla a sua existência -, o regime do consulado napoleónico refunda o instituto a 13 de Dezembro de 1799 (não sem antes terem sido promovidas medidas legislativas que prepararam a refundação do órgão, como referimos) e com ele estabelece as novas bases administrativas da República Francesa sob a direção de três cônsules. «*Le conseil d'Etat est charge de rédiger les*

⁴²⁸ Ema Batista, “A Deputação Permanente e o Conselho de Estado. Espanha (1812) e Portugal (1822)”, *Revista de História das Ideias*, vol. 19 (1997), p. 509.

⁴²⁹ *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 162º.

⁴³⁰ *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, arts. 162º-170º. Cfr. Jorge Miranda (1970), *Conselho de Estado*, Coimbra: Atlântida.

⁴³¹ Sobre o comprometimento de alguns liberais vintistas em regenerar as instituições do Antigo Regime pela promulgação de leis e regulamentos atualizados, sem acarretar uma rutura com o *status quo* anterior, ver por todos, João Maria Tello de Magalhães Collaço (1915), *Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no direito português*, Coimbra, p. 44. E do mesmo modo, mais claramente patente, quanto à Carta de 1826 que, de algum modo, garante a feição tradicional do reino. Ver por todos, António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei...*, Coimbra: Almedina, pp. 153-159.

⁴³² *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, arts. 164º.

⁴³³ A propósito dos ideais políticos e das hesitações do processo de consolidação do regime liberal no constitucionalismo em Portugal, ver por todos, Pedro Tavares de Almeida, Rui Branco e Paulo Silveira e Sousa (2015), “O Estado no Portugal Oitocentista. Do imaginado ao realizado”, in *Tempo e História. Ideias Políticas. Estudos para Fernando Catroga*, Coimbra: Almedina, pp. 461-493.

projets de lois et les règlements d'administration publique (...) des membres du Conseil d'Etat que sont toujours pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du gouvernement devant le Corps Législatif»⁴³⁴.

No que respeita às atribuições do Conselho de Estado, elas diferem, em alguns aspetos, de uns textos regulamentares e constitucionais para outros. Conforme referimos, os primeiros textos constitucionais liberais que consagram, especificamente, espaço político ao órgão são a Constituição francesa de 1799 (napoleónica), a Constituição Cádiz de 1812 e a Constituição Portuguesa de 1822. Os poderes de que é investido o Conselho de Estado em França, por Napoleão Bonaparte, são assinaláveis, dada a importância da atribuição precoce da competência da jurisdição administrativa contenciosa ao órgão, para além da dimensão legislativa (elaboração das leis)⁴³⁵. O CE napoleónico tem funções muito amplas, que extravasam a dimensão política e consultiva do Conselho de Estado do *Ancien Régime*.

A Constituição gaditana de 1812, confere ao órgão competências em assessoramento jurídico, controlo da legalidade dos atos administrativos, considerando-se que o órgão detém um papel político de superior importância no equilíbrio dos poderes⁴³⁶. De igual modo, a Constituição de Cádiz prevê uma composição nacional do órgão (representando os distintos estratos sociais), com elementos dos dois hemisférios do Império Espanhol, num total de quarenta membros, doze dos quais naturais do ultramar⁴³⁷.

Na Constituição Portuguesa de 1822, o CE é um órgão político consultivo, ouvido nos negócios graves, sanção das leis, declaração da paz e execução de tratados⁴³⁸. De igual modo, a composição era representativa do Reino e Ultramar, dos treze Conselheiros, seis eram escolhidos entre europeus e seis do ultramar, sendo o décimo terceiro da Europa ou do Ultramar⁴³⁹. Os Conselheiros eram nomeados pelo Rei, sob listas propostas pelas

⁴³⁴ *Constitution française 1799*, Tit. IV, arts. 52º e 53º. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>.

⁴³⁵ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative...*, pp. 41-45.

⁴³⁶ Francisco Tomás y Valiente (1995), “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, *Revista do Centro de Estudios Constitucionales*, nº 21, pp. 9-22.

⁴³⁷ *Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz de 1812*, Tít. IV, cap. IV, art. 231º.

⁴³⁸ *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 167º.

⁴³⁹ *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 162º.

Cortes⁴⁴⁰. Inicialmente, havia-se estipulado um mandato de dez anos, mas acabou por vingar a posição dos que defendiam um mandato mais reduzido de quatro anos, havendo possibilidade de recondução⁴⁴¹.

Jorge Miranda, refere a propósito que o Conselho de Estado, deste modo deixava de ser “um órgão de inteira e imediata confiança do Rei para se tornar, na linha da Constituição de Cádiz, um instrumento permanente de comunicação entre ele e as Cortes”⁴⁴². De facto, o CE na Constituição de 1822 foi concebido como um órgão que garantia o equilíbrio dos poderes (legislativo/Cortes e executivo/Rei), prevenindo, de algum modo, os inconvenientes do regime monocameral que agradava aos liberais avançados. Para estes primava a ideia de Nação una, em que os seus representantes estariam unidos numa só câmara - o núcleo político do Estado -, diluindo as diferenças sociais e corporativas do *Ancien Régime*.

No Quadro V procede-se a uma sinopse das principais características do Conselho de Estado no primeiro movimento constitucional liberal.

Quadro V - Perfis constitucionais do Conselho de Estado (Constituições de 1799, 1812 e 1822)

Caraterísticas	1799 ⁴⁴³ (França)	1812 (Espanha)	1822 (Portugal)
Composição	30 a 40 membros (altas dignidades e ministros) 1 Secretário geral	4 clero 4 grandes 32 da população em geral (12 dos 40 são do Ultramar)	6 da metrópole 6 do Ultramar 1 da metrópole ou Ultramar
Reunião	Assembleia geral ou por secções	Assembleia geral ou por secções	Assembleia geral ou por secções

⁴⁴⁰ *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 164º. Cfr. José Gomes Canotilho (1993), “As Constituições”, in José Mattoso (dir), *História de Portugal*, vol. V, Lisboa: Círculo de leitores, pp. 149-165; Jorge Miranda (2001), *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*, Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses; António Manuel Hespanha (2004), *Guiando a mão invisível...*, Coimbra: Almedina.

⁴⁴¹ *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 165º.

⁴⁴² Jorge Miranda (1970), *Conselho de Estado*, Coimbra: Atlântida Editora, p. 5.

⁴⁴³ Conforme já adiantámos, a primeira Constituição Francesa de 1791 não consigna Conselho de Estado. Sobre o primeiro Conselho de Estado francês, ver por todos, Jean-Louis Mestre, “Le Conseil d’État de France du consulat au début de la III République (1799-1872)», *La Revue administrative*, 52e Année, No. 8, N° special 8: Les Conseils d’État français et italien (1999), pp. 17-32.

Caraterísticas	1799⁴⁴³ (França)	1812 (Espanha)	1822 (Portugal)
Presidência	Primeiro Cônsul	Rei	Rei
Atribuições	Assuntos públicos graves, elaboração e interpretação das leis e Contencioso administrativo	Sanção das leis, declaração de guerra, execução dos tratados, propõe os benefícios eclesiásticos e o provimento dos juízes	Aconselhamento político, sanção das leis, declaração de guerra e execução de paz
Quem propõe?	1º Cônsul	Cortes	Cortes
Duração do cargo / dignidade	Perpétuo	Perpétuo	Temporário (4 anos)
Caráter social do órgão	Estamental /classista /corporativo	Estamental /classista /corporativo	Representativo da Nação
Responsabilidade	Isentos	Isentos	Total
Ministros	Podem assistir sem ter voz deliberativa	Podem assistir sem ter voz deliberativa	Podem assistir sem ter voz deliberativa

4.2. O tempo das reformas orgânicas: das hesitações de crescimento à institucionalização

Nos textos constitucionais seguintes, a Constituição Francesa de 1814 e o Ato Adicional de 1815, a Carta Constitucional de 1826 portuguesa e o Estatuto Real de Espanha de 1834, o Conselho de Estado vai assumir um perfil distinto, tanto mais que o movimento constitucional representado pelos novos diplomas produz uma inflexão à direita, por sinal conservadora e, em certos aspetos, retrógrada.

Assim, a Restauração de Luís XVIII em França (1814-1830) origina um texto constitucional de raiz conservadora – a Carta de 1814 -, que privilegia o estabelecimento de uma monarquia constitucional assente num regime bicameral à inglesa (Câmara dos Pares e Câmara dos Deputados), colocando a tónica no poder executivo do Rei, conforme referimos. Neste diploma, o Conselho de Estado assume uma estrutura diversa e com menor protagonismo se comparada com o constitucionalismo napoleónico; tendo sido dividido em dois órgãos, na tradição monárquica de Antigo Regime: Conselho Alto ou de Ministros de Estado, um Conselho político; e Conselho das Partes, trata das questões de contencioso administrativo, matéria que, diga-se em abono da verdade, constituiu parte substancial da atividade do Conselho de Estado neste período. Durante a Restauração

foram promulgadas cinco principais ordenações que promovem a reorganização do órgão. Em 1814, o primeiro dos três diplomas (29 de Junho de 1814), incide sobre a composição e repartição do órgão; logo seguida de uma outra (23. agosto. 1815) que procede ao reajuste da primeira, concebendo a distribuição dos Conselheiros de Estado e dos oficiais das petições ordinários em cinco comités: Legislação, Contencioso, Finanças, Interior e Comércio e, finalmente, Marinha e Colónias. Cabe ainda destacar a Ordenação de 10 de Setembro de 1817 que estabelece a exigência homens de leis no Conselho Régio e no Tribunal de Cassação, com competência legislativa⁴⁴⁴. Por fim, o diploma de 26 de agosto de 1824 organiza o serviço ordinário e extraordinário dos Conselheiros e dos auditores; e a Ordenação de 1 de junho de 1828, regula a atividade do CE como juiz de conflitos, regularizando as atribuições da jurisdição administrativa e da jurisdição judiciária, dado que estas áreas estavam em execução há bastante tempo⁴⁴⁵.

Em Portugal, o Conselho de Estado na Carta Constitucional de 1826 mantém algumas das características do diploma constitucional de 1822, mas vê alteradas de forma substancial as prerrogativas administrativas, devido às novas condições políticas propensas à alteração substancial no equilíbrio dos poderes entre o Rei e as Cortes, com tendência para a supremacia do poder executivo do monarca, tendo inevitáveis reflexos no posicionamento do Conselho de Estado. A Carta Constitucional de 1826, influenciada pela Constituição Brasileira de 1824 e o modelo constitucional britânico, concebe o poder moderador que consigna ao monarca (art. 71º-74º) e ao lado deste surge o Conselho de Estado (arts. 107º-112º) composto por Conselheiros vitalícios por ele nomeados (art. 110º). Neste contexto, o Conselho de Estado vê redefinidas as atribuições, mormente a função consultiva no âmbito do poder moderador do rei (art. 107º), num conjunto amplo de competências de foro administrativo, político e, mais tarde, de contencioso administrativo⁴⁴⁶.

Ao contrário da França, a Espanha por vicissitudes políticas internas (forte instabilidade política ocasionada pelas guerras carlistas, revoltas e contestação) e externas (a gestão do processo independentista da América) teve uma diferente história

⁴⁴⁴ Jean-Louis Mestre (1999), « Le Conseil d'État de France du consulat au début de la III^e République (1799-1872) », *La Revue administrative*, 52e Année, No. 8, N° spécial 8: *Les Conseils d'État français et italien*, pp. 17-32.

⁴⁴⁵ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'Etat et la fondation de la justice administrative...*, pp. 63-75.

⁴⁴⁶ Marcello Caetano (1967), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 5ª edição, Lisboa, p. 383 e 529.

administrativa que concedeu ‘precocemente’ independência do poder judicial relativamente ao administrativo.

Com efeito, em Espanha, após a morte de Fernando VII (1833) e a consumação da independência da maior parte dos territórios americanos houve necessidade de proceder a reformas legislativas que consignassem mudanças governamentais (administrativas) e judiciais. O Estatuto Real de 1834 suprimiu os Conselhos de Castela, de Guerra e Índias, organismos criados no Antigo Regime, criando o Tribunal Supremo de Espanha e Índias, com funções judiciais, e o Conselho Real de Espanha e Índias, com funções administrativas, instituição que é reflexo do novo ordenamento territorial da Espanha continental e insular. Este último subdividido em sete secções (Estado, Graça, Justiça, Guerra, Marinha, Fazenda, Fomento e Índias). Pouco tempo depois, o decreto régio de 28 de setembro de 1836, estabeleceu o Conselho de Estado como o único órgão de aconselhamento régio, suprimindo o Conselho Real de Espanha e Índias. Desde então os ministérios resolviam os assuntos da sua especialidade sem consulta, ouvindo nalguns casos o Tribunal Supremo de Justiça⁴⁴⁷. A restauração do Conselho de Estado será apenas concretizada no decreto de 6 de julho, como supremo órgão consultivo da administração.

Nos textos constitucionais seguintes (Constituição Francesa de 1830, a Constituição Espanhola de 1837 e a Constituição Portuguesa de 1838), o Conselho de Estado vê de novo alterado ou subsumido o seu papel no seio dos órgãos do Estado.

A monarquia orleanista de Luís Filipe – comumente designada de Monarquia de Julho (1830-1848) - produz uma nova Carta Constitucional em 1830, de pendor liberal reformista que, tendo partido de um processo de revisão pelas câmaras, favorecia o contrato de apaziguamento entre o rei e a sociedade civil. A França conheceu um longo período de dezoito anos de estabilidade institucional, durante o qual foram efetuadas reformas políticas importantes que favorecem a implementação paulatina de um regime parlamentar que virá a consagrar-se, de forma definitiva, na III República (1870-1940).

Desde logo com a publicação da Ordenação de 12 de agosto de 1830 que substituiu o Comité de justiça e do contencioso, que havia sido criado pela Ordenança de 5 de novembro de 1828, por um Comité de legislação e de justiça administrativa, reforçando as atribuições do Conselho de Estado sobre assuntos contenciosos e legislativos.

⁴⁴⁷ Giulio Adinolfi (2007), “El Tribunal Supremo de Justicia en España en el Tránsito hacia la Conformación Liberal”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos XXIX*, nº 29, pp. 375 – 390.

Entretanto, a presença nos ministérios e no seio do próprio Conselho de Estado de uma facção doutrinária liberal que constestava os excessos de poder do órgão - nomeadamente protagonizada por Victor de Broglie [1785-1870], que fora Presidente do Conselho em 1830 -, conduziram a uma espécie de depuração do instituto. Com efeito, esta nova Ordenação de 12 de agosto conduz à aposentação forçada de treze (13) conselheiros e catorze (14) oficiais das petições e outros tantos foram obrigados a sair do serviço extraordinário, sendo substituídos por conselheiros fiéis à Carta Constitucional⁴⁴⁸. Posteriormente são várias as ordenanças que reestruturam o instituto, estipulando as competências e a composição do órgão, nomeadamente do Comité de Contencioso Administrativo que era composto pelos Conselheiros de Estado mais experientes, mormente para o despacho das questões de justiça administrativa, numa dupla dimensão (ordem judiciária e administração ativa).

A Ordenação de 18 de setembro de 1839 concebe o princípio da publicidade das reuniões do Conselho de Estado e cria um Ministério Público no âmbito do Comité de justiça administrativa⁴⁴⁹. Paralelamente, reitera a separação entre serviço ordinário e serviço extraordinário, definindo o número de conselheiros (30), oficiais das petições (30) e auditores (40) de serviço ordinário. Este diploma é complementado pela Lei orgânica de 19 de julho de 1845, pela qual Luís Filipe reúne num só documento jurídico o conjunto das reformas anteriores, definindo a composição, o âmbito e as esferas de intervenção do Conselho de Estado⁴⁵⁰. Caminha-se para a racionalização e profissionalização do órgão, mormente pela via do reforço do serviço ordinário, que corresponde aos membros permanentes que asseguram a regular atividade do órgão.

O Conselho de Estado transformou-se num organismo paulatinamente mais profissionalizado e ao mesmo tempo menos politizado (menos sujeito aos atropelos da política), à medida que se especializam as duas principais secções, detendo atribuições distintas: secção dos negócios administrativos e secção de contencioso da administração.

⁴⁴⁸ Marc Bouvet, *Le Conseil d'État sous la Monarchie de Juillet*, Paris: L.G.D.J.

⁴⁴⁹ *Ordonnance du 18 septembre 1839*, in *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat*, compilada por J. B. Duvergier, vol. 39, Paris, pp. 284-290.

⁴⁵⁰ *Loi du 19 juillet 1845*, in *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat*, compilada por J. B. Duvergier, vol. 45, Paris, pp. 342-356.

Nesta medida, durante a Monarquia de Julho assiste-se a uma maior independência no acesso e progressão de carreira no instituto. Conforme assevera Bernard Pacteau, durante a governação de “julho” a atividade contenciosa do Conselho de Estado representa mais do dobro da dos anos terminais do Império e ca. de 40% a mais que a Restauração⁴⁵¹.

Na sequência da instauração de uma República Presidencial na figura de Luís Napoleão Bonaparte, eleito primeiro Presidente da República (10 dezembro 1848), contra os republicanos Cavaignac, Lebrun-Rollin e Raspail, e o moderado Lamartine. O Partido da Ordem, que dava garantias à igreja e à nobreza, obteve dois terços dos assentos parlamentares enquanto os republicanos moderados apenas 80 deputados. O presidente designa um ministério conservador que leva a cabo um conjunto de medidas que restringem as liberdades políticas e de opinião. Entretanto, durante o governo provisório Luís Napoleão Bonaparte havia sido eleito membro da Assembleia Constituinte cuja prioridade era a de elaborar um novo texto constitucional aprovado a 4 de novembro de 1848, cujo perfil político é ambíguo, já que instaura duas autoridades: a Assembleia Legislativa e um Presidente da República que detém plenos poderes executivos. Estas duas autoridades foram sujeitas a sufrágio universal, contudo não existe na Constituição de 1848 nenhum mecanismo que regule os conflitos entre eles, conduzindo inevitavelmente ao bloqueio⁴⁵². Inspirando-se no modelo norte-americano previram um Vice-presidente da República nomeado pela Assembleia Nacional que preside ao Conselho de Estado. O texto constitucional de 1848 francês estabelece uma república “democrática, una e indivisível”, na qual “todos os poderes públicos, quaisquer que sejam, emanam do povo”⁴⁵³. O poder legislativo radica numa só câmara, contrariando o bicameralismo de Alexis Tocqueville (1805-1859) e um poder executivo forte.

Posteriormente foi promulgada a Lei orgânica do Conselho de Estado de 3 de março de 1849 que robustece os poderes do órgão, cujos membros são nomeados por seis anos pela Assembleia Nacional. Os poderes do CE são ampliados: consulta em todos os projetos lei que emanam do governo e dos parlamentares; preparação dos regulamentos da administração pública e controlo da administração pública. Esta lei introduz a *justiça*

⁴⁵¹ *Le Conseil d'État et fondation de la Justice Administrative...*, p. 95.

⁴⁵² Pierre Bodineau e Michel Verpeaux (2000), *Histoire Constitutionnelle de la France*, Paris: PUF, p. 62ss.

⁴⁵³ Constitution de 1848, IIe République, in *Conseil Constitutionnel*, arts. 18º e 19º. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-ii-republique.5106.html>

delegada, em lugar da tendente hegemonia da *justiça retida* dos primeiros cinquenta anos do Conselho de Estado⁴⁵⁴. Por este diploma fica consagrada a competência jurisdicional administrativa do Conselho de Estado francês.

Pela mesma época, em Portugal, em contexto de guerra civil (1831-34) e na sequência da difusão das ideias da administração francesa⁴⁵⁵, Mouzinho da Silveira promulga o decreto de 23 de maio de 1832, pelo qual cria os Conselhos da Prefeitura (art. 85º) à imagem do modelo de justiça de administração francesa com recurso em matéria de contencioso administrativo para o CE (artº. 86º), consagrando assim a distinção entre julgar e administrar. Pouco mais tarde D. Pedro, por Dec. de 19 de Setembro de 1833, reconduz o CE ao estipulado na Carta Constitucional de 1826 (artº. 107º), consagrando-o exclusivamente como um órgão consultivo do monarca no exercício do poder moderador (órgão político), dispondo de doze (12) membros com um salário anual de 2.400.00 réis, sem competência em matéria de contencioso administrativo⁴⁵⁶. Posteriormente, os setembristas, num ato descentralizador, reconhecem aos tribunais judiciais (correntes) competência para julgar o contencioso da administração, salvaguardando os interesses particulares. Com efeito, o primeiro Código Administrativo (1836)⁴⁵⁷, promulgado pelo governo setembrista de Passos Manuel, reconhece o papel dos tribunais judiciais para julgar o contencioso administrativo, esvaziando parte significativa das funções do Conselho de Estado. Esta situação vai gerar enorme celeuma e discussão entre os liberais progressistas e os liberais conservadores; os primeiros, vitoriosos na Revolução de Setembro de 1836, suprimem o Conselho de Estado e consagram na Reforma Administrativa de 1836, e, pelo Decreto de 15 de setembro desse ano, a transferência das respetivas competências para o Conselho de Ministros.

⁴⁵⁴ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'État et fondation de la Justice Administrative...*, pp. 128-140.

⁴⁵⁵ Com efeito, no final dos anos 20 tinha sido traduzido para português o tratado de administração de Jean Bonnin, *Abrégé des Principes d'Administration*, 1829; um trabalho que fez escola entre nós. Cfr. Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998), *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa. Fundação Luso-Americana.

⁴⁵⁶ Henrique Dias da Silva (2012), “Reformas Administrativas em Portugal desde o século XIX”, *JURISMAT*, Portimão, n.º 1, pp. 65-97. Sobre o Conselho de Estado como órgão político de consulta ver também, Silvestre Pinheiro Ferreira (1834), *Manual do Cidadão em um Governo Representativo ou Princípios de Direito Público Constitucional, Administrativo e das Gentes*, tomo I, Paris, p. 318.

⁴⁵⁷ *Código Administrativo* (Aprovado pelo Dec.-lei nº 27/424 de 31 de Dezembro de 1836), Lisboa: Imprensa Jurídica Editora, 1937. [Em linha]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1867.pdf>.

Por esta mesma via de discussão e disputa, mais uma vez é suspensa a atividade do Conselho de Estado, por influência dos liberais progressistas. Porém, as hesitações são muitas, e a Lei de 29 de outubro de 1840⁴⁵⁸ volta a atribuir o contencioso administrativo aos órgãos da Administração Pública, mormente os Conselhos de Distrito. Nesta mesma lei, pela primeira vez, é referida a necessidade de criar um Supremo Tribunal Administrativo. Esta configuração do CE só virá a alterar-se com o Código Administrativo de 1842⁴⁵⁹, o qual estabelece o recurso das decisões dos Conselhos de Distrito para o Conselho de Estado (artigo 280º).

Pouco depois da restauração da Carta de 1826 e da entrada em vigor do novo Código Administrativo de Costa Cabral, o Governo apresentou na Câmara dos Deputados um projeto de lei de reorganização Conselho de Estado, de acordo com as competências definidas naquele código. Formaram-se a este respeito duas correntes de opinião antagónicas: os que entendiam que o CE devia seguir o modelo da Carta de 1826 (um órgão político de consulta, art. 107º), acrescido das funções de contencioso administrativo (liberais conservadores) – modelo centralizador; e os que defendiam que o CE era um órgão desajustado ao desempenho de tais tarefas, devendo criar-se um Supremo Tribunal Administrativo (liberais moderados e progressistas) – modelo descentralizador. Nos inícios da governação de Costa Cabral foi designada uma Comissão de Administração Pública para dirimir o conflito de opiniões a respeito das competências do CE. Silvestre Pinheiro Ferreira assumiu as funções de presidente da comissão referida, tendo sido dado parecer de que o CE devia avocar-se das prerrogativas conferidas ao órgão pela Carta Constitucional de 1826, acrescidas do contencioso administrativo, por razões financeiras⁴⁶⁰. Na sequência da emissão do parecer da Comissão de Administração Pública, foi reforçado o papel do órgão com a promulgação do novo Regimento do CE de 16 de Julho de 1845⁴⁶¹, que divide, pela primeira vez, o órgão em Secção

⁴⁵⁸ Henrique Dias da Silva (2012), “Reformas Administrativas em Portugal desde o século XIX”, p. 72-73.

⁴⁵⁹ *Código Administrativo Portuguez de 18 de Março de 1842*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1854. [Em linha]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1124.pdf>

⁴⁶⁰ Lopo José Dias de Carvalho e Francisco de Albuquerque Couto (1849), *Apontamentos de Direito Administrativo com referência ao Código Administrativo Português de 18 de Março de 1842*, redigidos segundo as prelecções orais do Ilmo. Sr. Basílio Alberto de Sousa Pinto, Coimbra: Imprensa da Universidade. Ver também *Diário das Cortes*, 1845, sessão de 26 de Fevereiro.

⁴⁶¹ O Regulamento do Conselho de Estado de 1845 contém 168 artigos respeitando às competências, composição e funcionamento do órgão, com conselheiros vitalícios que auferem de uma renda de 2000 réis anuais. Ver por todos, *Regulamento do Conselho de Estado*, 1845.Maio.03, Lisboa: Imprensa Nacional.

administrativa (artigos 29º, 30º e 33º) e Secção de contencioso administrativo, civil e fiscal (artigos 31º e 37º)⁴⁶². Relembremos que o cabralismo se caracterizou por um executivo forte, com relevo para o poder moderador investido em D. Maria II, uma maximização do poder.

Parecer da Comissão de Administração Pública:

*“A Comissão, reconhecendo que é absolutamente indispensável regular quanto antes por uma lei a organização do Conselho de Estado, decretada no art. 107.º da Carta Constitucional, a fim de que possa convenientemente desempenhar as altas funções que lhe incumbem, na qualidade de corpo político; reconhecendo que este corpo, tanto pela sua hierarquia e eminente posição social, como pelas distintas capacidades de que é composto, é o mais próprio, não só para auxiliar o Governo com a sua ilustrada experiência nos graves assuntos de administração pública, mas também para decidir em última instância, como tribunal de recurso, as importantes questões do contencioso administrativo; reconhecendo que a criação de um supremo tribunal administrativo é absolutamente indispensável, não só como a chave de toda a organização administrativa, mas também como uma garantia dada aos cidadãos contra as invasões da autoridade e que é da mais urgente necessidade fazer cessar a anomalia, em virtude da qual corpos menos qualificados exercem a excessiva prerrogativa de decidir em primeira e última instância gravíssimas questões contenciosas; convindo que se torne quanto antes efectiva a providente disposição do Código Administrativo, que estabelece o recurso dos Conselhos de Distrito para o Conselho de Estado, para que cesse esta paralização do curso da justiça administrativa, tão funesta aos interesses das partes; reconhecendo, finalmente, que o supremo tribunal administrativo, a ser organizado em corpo distinto, aumentaria de uma avultada verba as despesas públicas, ao passo que, sendo constituído por secções do Conselho de Estado, se obtém o mesmo fim com um pequeno aumento de despesa: é de parecer que a proposta do Governo deve, com as pequenas alterações que a Comissão apresenta, ser aprovada» (itálico nosso)*⁴⁶³.

Em Portugal, manteve-se como um tribunal de recurso em matéria de contencioso administrativo até pelo menos 1846, altura em que é suspenso pela lei de 29 de maio desse ano⁴⁶⁴, ficando o Ministério do Reino a despachar as questões de contencioso⁴⁶⁵. Reposto em funcionamento pela rainha D. Maria II - pela Lei de 27 de novembro de 1848 -, o CE reinicia a atividade com a reposição da Carta Constitucional, sendo nele integrado o

⁴⁶² *Regulamento do Conselho de Estado*, 1845.Maio.03, Lisboa: Imprensa Nacional, pp. 39-41.

⁴⁶³ *Diário das Cortes*, n.º14, 1845, Sessão de 22 de Fevereiro. Este parecer foi transcrito por José Silvestre Ribeiro, *Resoluções do Conselho de Estado...*, vol. I, Lisboa, 1854, p. 26.

⁴⁶⁴ *Diário do Governo*, 1 de junho de 1846. Giulio

⁴⁶⁵ Lei de 19 de agosto de 1848, publicada no *Diário do Governo* de 21 de agosto desse ano, a suspensão foi levantada.

Tribunal Administrativo (29 de Novembro de 1848), a partir de então considerado um órgão consultivo supremo em matéria de contencioso administrativo. Durante o cabralismo tivemos um modelo de Conselho de Estado centralizador enquadrando-se no processo de instauração de um executivo forte apoiado no poder régio e no soberano poder moderador da rainha D. Maria II. Neste contexto, a 14 outubro e a 9 de novembro foram nomeados novos Conselheiros de Estado por ordem da rainha. O Conselho de Estado Administrativo (também designado Tribunal Administrativo do Conselho de Estado), entra em regular funcionamento. Um ano depois são acometidas ao TA as funções em matéria de contencioso financeiro (contribuições, impostos e contas públicas), por efeito da reorganização da Fazenda pública (Carta de Lei de 9 de julho de 1849)⁴⁶⁶. O Conselho de Estado português transforma-se assim num órgão de recurso contencioso administrativo à semelhança do *Conseil d'État* francês com amplas atribuições.

Em Espanha, a regente Maria Cristina de Bourbon, em 1837, promulga uma nova constituição que intenta modernizar a Constituição de 1812, visando a conciliação dos interesses liberais progressistas e liberais moderados, situando-se a meio caminho da Constituição gaditana e o Estatuto Real de 1834⁴⁶⁷. A Constituição de 1837 mantém o princípio da soberania nacional com predominância do executivo (o monarca promulga e sanciona as leis e detém o poder moderador), a separação teórica dos poderes; as Cortes estruturam-se segundo o modelo parlamentar francês (1830) e belga (1831), dividindo-se em duas câmaras: Senado Eletivo e Congresso de Deputados. O novo texto constitucional pretendia acalmar as disputas entre as duas facções político-partidárias; porém as circunstâncias políticas virão a impedi-lo de consumir esse desiderato. O Conselho de Estado não é contemplado neste texto constitucional.

A Espanha de Isabel II (1833-1868) ambiciona o controlo da guerra civil entre as forças liberais e as carlistas que contestavam a sua ascensão ao trono desde 1833, invocando a antiga lei sálica. Assim, pela Constituição de 1845, concebida sob a pressão do eminente levantamento das forças carlistas (segunda guerra carlista 1846-49), que

⁴⁶⁶ José Silvestre Ribeiro, *Resoluções do Conselho de Estado na Secção de Contencioso Administrativo*, vol. I e vol. IV, Lisboa, 1854 e 1856, respetivamente.

⁴⁶⁷ Joaquín Varela Suarez-Carpena (2010), “O constitucionalismo espanhol e português durante a primeira metade do século XIX (um estudo comparado)”, *História Constitucional*, nº 11, pp. 237-274. [Em linha]. Disponível em: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/270/238>.

provoca grande instabilidade política⁴⁶⁸, concebe-se o reforço dos poderes do rei (soberania régia) visando o estabelecimento da paz interna. No entanto, a curto prazo, a instalação de uma oligarquia política em torno da rainha vai colocar em causa esse esforço reconciliador. Com efeito, durante o reinado de Isabel II, o CE, de acordo com os especialistas, conhecerá duas etapas principais: a primeira decorre entre 1834 a 1845 e a segunda de 1845 a 1858⁴⁶⁹.

A Constituição de 1845 consolida um regime constitucional moderado, em Espanha, pelo menos até 1868, limitando o poder das Cortes, garantindo a supremacia do poder régio (sufrágio restrito) e conservando um Senado (elitista, vitalício e de nomeação régia). O CE é restaurado e detém, fundamentalmente, a função de assessoria do Rei na sanção das leis. Simetricamente em Portugal, a reposição da Carta de 1826 pela mão de Costa Cabral, em 1842, um conservador liberal, e o Regulamento do Conselho de Estado de 1845⁴⁷⁰, conferem um novo protagonismo à figura régia ao restaurar o poder moderador e executivo do Rei.

Em Espanha, o Conselho de Estado, designado de Conselho Real, denominação que predomina entre 1845 a 1858, tem igualmente uma vida muito agitada com o aproximar da segunda metade do século XIX. O exercício da jurisdição contenciosa administrativa, surge pela primeira vez, em Espanha, plasmada na Lei de 6 de Julho de 1845⁴⁷¹, que reorganiza o Conselho Real conferindo-lhe uma nova competência para além da esfera administrativa tradicional *tout court*. Curiosamente é ao Conselho Real que se deve a noção de contencioso da administração, promovendo uma fusão entre matéria civil (contencioso) e governativa (administração). O então denominado Conselho Real organiza-se em plenário ou por secções para assuntos administrativos ou contenciosos. São sete os ministérios: Estado, Marinha, Comércio, Graça, Justiça, Fazenda, Guerra, Governação e Ultramar. A secção de contencioso é composta por cinco Conselheiros

⁴⁶⁸ A primeira guerra carlista (1833-39), controlou os meios rurais no País Basco e em Navarra. Cfr. García Parody *et al.* (2009), *Historia de España*, Zaragoza: Editorial Luís Vives, pp. 153-154.

⁴⁶⁹ José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado durante el Régimen Constitucional (1808-2012)*, Madrid: S/ ed.

⁴⁷⁰ *Regulamento do Conselho de Estado*, 1845.maio.03, Lisboa: Imprensa Nacional.

⁴⁷¹ Alejandro Nieto (1966), *Los Orígenes de lo contencioso administrativo en España*. [Em linha]. Disponível em: <file:///C:/Users/Judite%20Freitas/Downloads/Dialnet-LosOrigenesDeLoContenciosoadministrativoEnEspana-2116185.pdf>

ordinários, dois advogados fiscais e um número de auxiliares a determinar. Os assuntos que caem na alçada do Conselho Real são mais amplos que nos decretos anteriores⁴⁷².

*“El año de 1845 es la fecha del nacimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en España, con unos perfiles, claro está, rigurosamente condicionados por las circunstancias políticas y por el propio pensamiento de los especialistas en la materia. Ciertamente, la doctrina es totalmente favorable a la creación de Tribunales administrativos; pero unos Tribunales no sólo distintos de los ordinarios, sino incluso integrados en el Poder ejecutivo. La influencia francesa se deja sentir, desde luego, en este asunto (...)”*⁴⁷³

A adscrição do contencioso administrativo ao Conselho Real, quer para os contemporâneos quer para os estudiosos do organismo teve marcada influência francófona, tanto mais que a origem e desenvolvimento do Direito Administrativo (novo ramo do direito liberal) está indissociavelmente ligada a este país⁴⁷⁴. De acordo com José María Martín Oviedo, “El Consejo Real creado en 1845 ha resultado ser, según antes he señalado, el órgano consultivo más sólido de nuestra historia y también el más duradero, puesto que se ha prolongado hasta nuestros días después del cambio de denominación (y algo más, como veremos) a la de Consejo de Estado”⁴⁷⁵.

Por seu turno, a Constituição de 1845, cuja orientação política dominante é a de assegurar o domínio político e social de uma oligarquia, reforça os poderes do Rei e do Conselho Real e, consequentemente, restringe as competências das Cortes. Desde então duas correntes opostas defendem destinos distintos para o CE. De um lado, os liberais moderados e conservadores, dominantes até à instauração da I República (1873-75), defendem a posição de que o CE deve ser um órgão com competências em matéria de contencioso administrativo; de outro lado, os progressistas desejam que estas funções sejam atribuídas aos tribunais independentes. Na primeira posição está vincada a influência centralizadora francesa. Em 1854, pelo Decreto Real de 7 de agosto, durante o biénio progressista (1854-56), o Conselho Real é suprimido e surge o Tribunal de Contencioso Administrativo. Durante a fase final do reinado de Isabel II (1856-68), a tendência geral conservadora é favorável ao restabelecimento do Conselho Real (1856)

⁴⁷² José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado durante el Régimen Constitucional (1808-2012)*, Madrid, p. 178-179.

⁴⁷³ Fernando Garrido Falla (1968), “La evolución del recurso contencioso-administrativo en España”. [Em linha]. Disponível em: Dialnet-LaEvolucionDelRecursoContenciosoadministrativoEnEs-2116283.pdf.

⁴⁷⁴ J. M. Cordero Torres (1944), *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, p. 89.

⁴⁷⁵ José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado...*, p. 197.

que, no entanto, sofrerá nova reforma pelo Decreto Real de 14 de Julho de 1858, passando a designar-se desde então de Conselho de Estado, como à frente veremos.

No Quadro VI apresentamos uma síntese dos principais diplomas legislativos dos três países que consignam o quadro de competências, composição e funcionamento do CE na década de 40 do século XIX.

Quadro VI - Perfis constitucionais do Conselho de Estado (Regimentos e leis de 1845 e 1849)

Caraterísticas	1845 (Portugal) Carta de Lei de 3 de maio	1845 (Espanha) Lei de 6 de Julho	1849 (França) Lei orgânica de 3 de março
Designação	Conselho de Estado	Conselho Real	Conselho de Estado
Composição	12 Conselheiros efetivos + 12 Conselheiros extraordinários	30 Conselheiros efetivos + um nº de Conselheiros extraordinários necessário + Ministros e Secretários de Estado e de Despacho	40 Conselheiros ordinários, nomeados por 6 anos, podendo ser reeleitos
Secretário-geral	1	1	1
Ouvidores	18	15	24
Oficiais das petições	-	-	24
Secções	Duas: a) Administrativa b) Contencioso Administrativo	Duas: a) Administrativa b) Contencioso Administrativo	Três: a) Legislação b) Administrativa c) Contencioso Administrativo
Comissões / Ministérios ou Secretarias de Estado	Quatro: Negócios do Reino e Guerra; Justiça, Assuntos Eclesiásticos e Estrangeiros; Fazenda; e Marinha e Ultramar.	Sete: Estado, Marinha, Comércio, Graça, Justiça, Fazenda, Guerra, Governação e Ultramar. Cada secção é presidida pelo Ministro e um Vice-presidente	Oito: Interior; Negócios Estrangeiros, Finanças; Justiça; Trabalhos Públicos; Agricultura e Comércio; Instrução Pública e Cultos; Marinha e Colónias.
Reunião	Sem periodicidade regular; reúne em plenário ou por secções	Sem periodicidade regular; reúne em plenário ou por secções	Sem periodicidade; reúne em plenário ou por secções
Presidência	Rei	Presidente do Conselho de Ministros	Vice-presidente da República

Caraterísticas	1845 (Portugal) Carta de Lei de 3 de maio	1845 (Espanha) Lei de 6 de Julho	1849 (França) Lei orgânica de 3 de março
Vice-presidente	Não	De escolha régia entre os Conselheiros ordinários	Vice-presidente
Atribuições	Nomeação dos Pares; Convocação Extraordinária de Cortes; Sanção de Decretos e Resoluções de Cortes Gerais, Dissolução da Câmara dos Deputados; Suspensão de Juizes de Direito; Perdão ou moderação de penas; Concessão de amnistias; Declaração de guerra e ajuste de paz; Negociação de tratados e todos os negócios graves de Pública Administração.	Instruções gerais do Regime da Administração Pública; Assuntos do patronato régio; Passe e retenção de bulas, breves e escritos pontifícios; Assuntos de contencioso da administração; Competência de jurisdição entre autoridades administrativas e judiciárias; Tratados de comércio e navegação; Naturalização de estrangeiros, etc.	Pronuncia-se sobre todos os projetos de lei do Governo e de iniciativa parlamentar; Redige e prepara os projetos de lei da responsabilidade do Governo; Competência em matéria de contencioso administrativo; Remete à Assembleia Nacional os regulamentos da Administração Pública; Exerce poderes de controlo sobre a atividade da Administração Pública.
Quem propõe?	Rei	Rei por proposta do Conselho de Ministros	Sob proposta da Assembleia Nacional, podendo ser reelegíveis
Duração do cargo / dignidade	Vitalício	Vitalício	6 anos
Caráter social do órgão	Estamental	Estamental / Corporativo	Estamental
Responsabilidade	Total	Total	Total
Ministros	Ministros e Secretários de Estado podem assistir às reuniões da Assembleia Geral e propor assuntos da sua competência, mas não podem votar, salvo se forem Conselheiros de Estado efetivos.	Ministros e Secretários de Estado podem assistir às reuniões da Assembleia Geral e propor assuntos da sua competência, com voz deliberativa.	Ministros e Secretários de Estado podem assistir às reuniões da Assembleia Geral e propor assuntos da sua competência.

4.3. Mudança na continuidade

Na segunda metade do século XIX novas reformas constitucionais e legislativas, reagindo aos movimentos conciliadores das décadas de 30, v.g. as constituições de 1830 em França, de 1837 em Espanha e de 1838 em Portugal, e aos regimes governativos autocráticos da década de 40, procuram dar resposta ao ímpeto transformador da classe média e dos bandos populares patente nas revoluções de 1848, mormente em França, que pugnam pela implantação de um regime parlamentar que inclua o alargamento do eleitorado.

É precisamente em França que, depois da Constituição republicana de 1848⁴⁷⁶ forjada no contexto revolucionário, o II Império de Luís Napoleão Bonaparte (Napoleão III) procura restaurar um sistema constitucional que garanta a dignidade imperial por meio da reforma constitucional de 1852⁴⁷⁷. O diploma de 1852 "*reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789*"⁴⁷⁸ e reconhece "*le Gouvernement de la République française (...) pour dix ans au Prince Louis-Napoléon Bonaparte*"⁴⁷⁹, restaura uma soberania nacional e assegura a partilha do poder legislativo entre o Presidente da República, o Senado e a Câmara Legislativa, mas concede o sufrágio universal masculino.

O Conselho de Estado, de acordo com os especialistas, encontra-se justamente no "*coeur de ce glissement vers l'Empire. Suspendu en décembre 1851, il sera réformé – et plus largement re-formé – dès janvier 1852*"⁴⁸⁰, não obstante a II República ter produzido legislação inovadora sobre o CE, provocando a sua reorganização, mormente pela Constituição de 4 de novembro de 1848 e, sobretudo, com a Lei orgânica de 3 de março de 1849. Perfila-se um outro Conselho de Estado, com membros eleitos pelo Parlamento, conferindo-lhe o estatuto de Tribunal de Conflitos, graças à justiça delegada (processar e julgar), somente suprimida durante o II Império (1852-1870), para posteriormente ser

⁴⁷⁶ A II República termina oficialmente pelo plebiscito de 21/22 de novembro de 1852 que restaura a dignidade imperial na pessoa de Napoleão III, primeiro Presidente da República francês (1848-1852), posteriormente Imperador do segundo do II Império de França (1852-1870). Cfr. Jean Tulard, (dir.) (1995), *Dictionnaire du Second Empire*, Paris: Fayard.

⁴⁷⁷ *Constitution de 14 de janvier de 1852, Second Empire*. [Em linha]. Disponível em : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1852-second-empire.5107.html>

⁴⁷⁸ Idem, *ibidem*.

⁴⁷⁹ *Constitution de 14 de novembre de 1848, Iie République*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-iiie-republique.5106.html>

⁴⁸⁰ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'Etat et la fondation de la Justice Administrative...*, p. 117.

consagrada de forma definitiva na Lei de 24 de maio de 1872. Até então o CE tinha a justiça retida (do Imperador e dos Ministros de Estado). Por esta lei o CE veio a transformar-se em juiz administrativo (um órgão autónomo), a par da criação do Tribunal de Conflitos⁴⁸¹, de modo que 1848 é considerado um ano crucial na história das etapas da justiça administrativa, em França. Ano que representa a consolidação do *sistema de jurisdição dual* francês que implica a diferenciação entre justiça administrativa (que aprecia os litígios consequentes da relação administração/administrado) e justiça comum (jurisdição judiciária, que conhece os litígios entre particulares), a primeira da esfera do Estado, a segunda atribuída ao poder judiciário; por oposição ao *sistema de jurisdição una* da maioria das nações europeias que radica na coexistência do poder e função judicial⁴⁸².

Contudo, a grande novidade de 1848 consta do sistema parlamentar de eleição dos Conselheiros de Estado, que comporta o risco de uma politização do recrutamento dos membros do instituto, muito embora reforçando as funções legislativas do órgão e procurando estreitar a cooperação entre a Assembleia Nacional e o CE. Deste modo, a II República procede à consagração das competências do CE no plano legislativo (papel consultivo sobre projetos-lei que emanam do Governo e da Assembleia Nacional, preparação dos regulamentos da administração pública e controlo da administração pública), judicial (como juiz administrativo) e administrativo (atos de administração corrente). O Presidente da República, na primeira aparição da função presidencial na constituição⁴⁸³, tem poderes muito amplos: preside ao Conselho de Estado, e, na sua ausência, compete ao Vice-presidente, nomeado pela Assembleia Nacional, liderar o conselho. Paralelamente foi instaurado um Supremo Tribunal de Justiça para julgar sem apelo as ações do Parlamento contra o Presidente da República e os ministros de Estado, dificultando as relações entre os dois organismos. O confronto entre as duas autoridades

⁴⁸¹ Com poderes sobre a jurisdição administrativa e a jurisdição judiciária.

⁴⁸² Grace Ladeira Garbaccio (2004), “O sistema dual de jurisdição francês: um estudo descritivo do contencioso administrativo”, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Vol. 22, n. 1 jan.-mar.), pp. 75–133; e Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998), “O Supremo Tribunal Administrativo, órgão consultivo do Governo em matéria contenciosa administrativa – uma vida em sobressalto”, in *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa: Fundação Luso-Americana, pp. 57-76, em que a autora procede a uma síntese comparada do sistema dual de jurisdição francês relativamente ao português e ao espanhol.

⁴⁸³ Cfr. Pierre Bodineau e Michel Verpeaux (2016), *Histoire Constitutionnelle de France*, Paris : PUF, pp. 60-61.

eleitas por sufrágio universal era inevitável, pois as duas repousam sobre as bases da mesma legitimidade!

No dia 2 de dezembro de 1851, o primeiro Presidente da República eleito por sufrágio universal, Luís Napoleão Bonaparte, disfire um golpe de Estado, dissolve a Assembleia Nacional e o Conselho de Estado e estabelece o II Império, adotando a Constituição republicana de 14 de janeiro de 1852. Em boa verdade, Napoleão III restaura o pensamento constitucional bonapartista da Constituição de 1799, contrariando as aspirações democráticas, reorganiza a assembleia representativa e o CE assume um papel preponderante no reforço do poder executivo. A estrutura autoritária de governo - preponderância do poder executivo ou o retorno do cesarismo - com a consequente diminuição do poder das duas assembleias legislativas, de fraca representatividade nacional -, busca o apoio popular. O Conselho de Estado é uma imagem aproximada da assembleia consultiva do seu tio, garantindo competência em matéria de justiça retida, no contexto de desenvolvimento do direito administrativo francófono.

De acordo com a Constituição de 1852, republicana e presidencial, compete ao PR governar com os ministros, o Conselho de Estado, o Senado⁴⁸⁴ e o Corpo Legislativo⁴⁸⁵. Deste modo, o regime imperial é assegurado pelo Presidente da República que exerce as funções de Chefe de Estado (chefe do exército, graça, amnistia, diplomacia) e Chefe de Governo competindo-lhe a nomeação e substituição dos ministros, bem como a dissolução da câmara legislativa. O equilíbrio e separação dos poderes é apenas teórico, na verdade existe uma supremacia do PR. Neste cenário, o Conselho de Estado detém um papel inestimável na redação e proposta dos projetos-lei (secção legislativa), para além do reforço dos poderes em matéria de contencioso administrativo (secção de contencioso). São os Conselheiros de Estado que defendem os projetos-lei perante a Assembleia. O Senado e o Conselho de Estado são, na Constituição de 1852, dois órgãos conservadores, com membros vitalícios, nomeados pelo PR. O Conselho de Estado transforma-se no supremo juiz da administração, por seu lado, os ministros de Estado passam a ser juizes das suas próprias ações; aquilo que muitos autores designam de *exercício pretoriano da*

⁴⁸⁴ Na tradição napoleónica, o Senado mantém-se como um organismo-chave no sistema político do II Império (1852-1870), composto de cardeais, almirantes, marechais e cidadãos.

⁴⁸⁵ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'Etat et la fondation de la Justice Administrative...*, p. 146-160.

justiça (ministro juiz)⁴⁸⁶, situação que difere da espanhola e da portuguesa, conforme veremos.

A partir de 1857, o regime napoleónico transforma-se num império autoritário, como que reagindo à força crescente do oposicionismo republicano e socialista (vias democratizantes do regime). Porém, na década seguinte, um conjunto de decretos-lei modifica o regime, aumentando gradualmente os poderes das assembleias prosseguindo em direção ao parlamentarismo. Conforme refere Pascale Gonod, «*le Conseil d'État montre sa capacité à assimiler le libéralisme, - et à en devenir l'un de ses fleurons – sans renoncer pour autant à l'héritage monarchique. En effet, puisqu'il est largement cantonné à un rôle de contrôle de l'administration*»⁴⁸⁷.

A década de 60 ficou marcada, quer pela regulamentação das funções do auditorado (advogados) do Conselho de Estado (que se consolida como um corpo especializado no seio do órgão), quer pela reforma do contencioso administrativo de 1864. Esta última consigna um dos textos mais importantes da função jurisdicional do Conselho de Estado francófono⁴⁸⁸. O CE assume a função de juiz de apelo do direito comum das decisões dos ministros e dos Conselhos da Prefeitura. Ele é juiz de cassação das jurisdições estatuídas de primeira e última instâncias, nomeadamente do Tribunal de Contas. Esta situação virá a alterar-se na génese da III República (1870-1872)⁴⁸⁹.

Com efeito, na sequência da queda do II Império, durante a Guerra Franco-Prussiana, abriu-se uma nova crise para o CE que, entre setembro de 1870 e agosto de 1872, funciona em comissão provisória num contexto de conflito com a Alemanha e de revolta da Comuna de Paris de 1871, formada por tendências políticas radicais de pendor socialista e democratizante.

⁴⁸⁶ Jean Picq (2009), *Une Histoire de L'Etat en Europe. Pouvoir, justice et droit du Moyen Age à nos jours*, Paris : Sciences Po, pp. 472-473.

⁴⁸⁷ Pascale Gonod (1999), «Le Conseil d'État républicain», *Les Conseils d'État Français et Italien, Journées d'études internationales*. Rome, II centenaire du Conseil d'Etat, Paris : PUF, p.33.

⁴⁸⁸ Guy Tuillier (1980), *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Paris: Droz, p. 618.

⁴⁸⁹ Gilles J. Guglielmi (2004), *Cours de droit administratif*, Paris, p. 4.

A Lei de 24 de maio de 1872⁴⁹⁰, considerada uma das mais importantes depois do diploma de 1799, “*ouvrant la deuxième phase de son histoire et comme sa re-naissance autant que sa consécration*”⁴⁹¹ (marcando a passagem da justiça retida à justiça delegada que constituirá o denominador comum da III República). Esta lei, que foi concebida depois de aceso debate parlamentar, veio reorganizar e consagrar em definitivo a esfera de intervenção na jurisdição administrativa do Conselho de Estado, que volta a compreender a justiça delegada, pondo fim ao sistema de justiça retida do II Império. O CE, dentro da ordem administrativa, passa a ter uma jurisdição independente com dupla competência, para julgar casos de contencioso administrativo e para decidir os casos de abuso de poder por um qualquer autoridade administrativa⁴⁹².

A Lei de 24 de maio de 1872 cria os Tribunais Administrativos, que dispõem das funções de julgar os conflitos entre autoridades administrativas e os particulares. Dá-se assim a separação entre direitos (comuns) e interesses (particulares). A justiça administrativa fica consagrada, sendo definitivamente separada da justiça judiciária. O CE é dividido em quatro secções, três das quais examinam os assuntos de administração pura (ativa) e outra julga os recursos contenciosos da administração. A secção de contencioso é composta de seis (6) Conselheiros. Os conflitos de atribuição entre autoridades administrativas e autoridades judiciárias, passam a ser regulados por um tribunal especial – o Tribunal de Conflitos (TC). O TC é o único tribunal responsável pela resolução dos conflitos de competência entre os dois níveis de jurisdição, ordem judicial e ordem administrativa, pondo fim ao ministro-juiz do II Império (1852-70). Decide, inclusivamente, quem pode julgar, se os tribunais administrativos (Supremo Tribunal Administrativo ou o Conselho de Estado), ou os tribunais judiciais (tribunais distritais e outros). Ao CE fica reservada apenas a tomada de decisões judiciais administrativas supremas. Como foi dito, em França, o supremo órgão judicial era o Tribunal de Cassação (jurisdição comum) e o supremo órgão administrativo era o Conselho de Estado (jurisdição administrativa).

⁴⁹⁰ Para alguns dos autores consultados esta lei marca o início de uma segunda fase da história do CE correspondente à sua “re-naissance autant que sa consécration”. Ver por todos, Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d’État et la Fondation de la Justice...*, p. 183.

⁴⁹¹ Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d’État et la Fondation de la Justice...*, p. 183.

⁴⁹² Jean-Pierre Royer (2001), *Histoire de la justice en France*, 3ª edição, Paris: PUF, p. 591.

Por seu lado, no quadro da Constituição republicana de 1875, que instituiu um regime parlamentar com um executivo forte, o CE volta a depender da nomeação do Presidente da República⁴⁹³; do mesmo modo que a legislação republicana de 1872 havia decidido que o governo não tem a obrigatoriedade de consultar o Conselho de Estado quanto aos projetos ou decretos-lei, diminuindo assim as atribuições legislativas do CE.

Até à crise política de maio de 1877, o regime francês, não obstante a progressiva liberalização e parlamentarização de regime, vai manter um executivo forte, v.g. a lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875 relativa à organização dos poderes públicos, que garante que o Presidente da República é eleito pelo Senado e a Câmara dos Deputados (por sete anos), ainda assim dispõe de amplos poderes (comanda a armada, a administração, os negócios estrangeiros e a diplomacia). Este regime dispõe de dois mecanismos de tipo parlamentar: o direito de dissolução presidencial e a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento. Neste contexto, o citado diploma atribui ao Presidente da República a nomeação dos Conselheiros de Estado ordinários, ao invés da nomeação parlamentar conferida pela lei de 1872, garantindo, de algum modo, a independência, a estabilidade e a permanência do órgão. Desta feita, o CE instala-se no Palais Royal.

Mas este não será o destino ‘definitivo’ do Conselho de Estado no mais longo regime da França contemporânea - a III República, que, paulatinamente, produziu um programa de reformas democráticas.

Após a crise de 16 maio de 1877, “*une crise importante, car elle va conditionner le fonctionnement des institutions françaises jusqu’en 1958*”⁴⁹⁴, nas eleições de outubro desse ano, os republicanos garantem a maioria da Assembleia Parlamentar. Dois anos depois (1879), o resultado das eleições do Senado, confirmam uma maioria republicana, que irá traduzir-se na ausência de apoio político para o presidente Mac-Mahon (1808-1893, monárquico), levando-o a pedir demissão em janeiro de 1879.

⁴⁹³ O Presidente da República é eleito por sete anos pelo Senado e a Câmara dos Deputados (Parlamento bicameral) e detém competências amplas: chefe do exército, da administração, dos negócios estrangeiros e da diplomacia.

⁴⁹⁴ Cfr. Pierre Bodineau e Michel Verpeaux (2016), *Histoire Constitutionnelle de la France*, p. 92.

Na sequência deste facto, as duas câmaras elegem um novo presidente – Jules Grévy (1807-1891) –, que declara que jamais se oporá à vontade nacional, manifestando-se contra o excesso dos poderes presidenciais da Constituição de 1875. A «Constituição Grévy», ou lei constitucional de 21 junho de 1879, procede a uma mudança dos equilíbrios institucionais que tem reflexos nas atribuições futuras do Conselho de Estado, ao instaurar um regime em que a soberania está no Parlamento (um regime de assembleia). O poder parlamentar (‘legicentrismo’, como também é então designado) garante a supremacia sobre o Governo e o Presidente da República que, do ponto de vista político, veem substancialmente reduzidos o seu poder de intervenção. No entendimento dos especialistas o regime passa de um “parlamentarismo orleanista” a um “parlamentarismo monista”⁴⁹⁵, em que o presidente é desprovido de poder perante o domínio do legislativo. Esta lei consagra a redução das funções tradicionais do Chefe de Estado (políticas e jurídicas) e o reforço das funções políticas das assembleias que irão caracterizar o parlamentarismo francês até 1958, aquilo que alguns autores denominam de uma “República de deputados”⁴⁹⁶.

Com a consagração da forma republicana de governo (a via democrática em que os eleitores controlam o governo), e o triunfo do sufrágio universal, o Conselho de Estado sofre o impacto da então denominada “depuração republicana” que se traduziu, no plano legal, na promulgação do Decreto-lei de julho de 1879. Para os republicanos vitoriosos é imperioso “*prémunir la République contre un Conseil d’Etat malveillant*”⁴⁹⁷.

À partida, o projeto-lei do Conselho de Estado submetido ao Parlamento dava notas de se tratar de um documento que propunha mudanças de teor meramente técnico; contudo, tratou-se de um diploma com marcado teor ideológico que pretendeu expurgar de realistas (monárquicos) todas as instâncias públicas e não apenas o CE, inclusive os ramos superiores militares, os restantes órgãos da Administração Pública e as magistraturas superiores. Estas depurações eram, naturalmente, reclamadas pelas maiorias parlamentar e senatorial republicanas.

⁴⁹⁵ Cfr. Jacques Godechot (1970), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris : Flammarion.

⁴⁹⁶ Dominique Lejeune (1994), *La France des débuts de la IIIe République 1870-1896*, Paris: Armand Colin.

⁴⁹⁷ Vicente Wright (1972), «L’épuration du Conseil d’État de juillet 1879», *Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine*, octobre-décembre, pp. 621-656.

Por tudo isto se diz que o decreto-lei de 13 de julho de 1879 promove uma das maiores atualizações na história da composição do CE ao demitir a maioria dos Conselheiros clérigos e aristocratas realistas⁴⁹⁸. O CE como instituição do Estado passará, de acordo com o regime republicano, a estar de acordo com as tendências constitucionais laicas do novo regime e em concordância com a vontade do governo. A partir de então o CE cumpre com as funções administrativas que desde 1872 lhe estavam consignadas e desenvolve uma extraordinária e crescente ação como órgão de aplicação da justiça administrativa. Esta última em aceleração crescente por efeito do aumento da complexidade da administração do Estado e das reformas da administração pública que visam a implementação de um Estado republicano e laico⁴⁹⁹.

Em França, a evolução do CE acaba por distinguir-se dos demais casos analisados por se ter erigido, desde o período revolucionário, sob o sistema de administração dual, conforme explicámos. De acordo com este paradigma, o Conselho de Estado deve manter-se como o supremo juiz administrativo do País, garantindo superior independência relativamente ao Governo que em caso algum pode desrespeitar as decisões do Conselho de Estado em matéria de contencioso administrativo. Esta maximização da esfera de intervenção do CE no contencioso administrativo, diferenciando claramente autoridades administrativas e judiciárias, é uma característica da evolução das competências do órgão francófono se comparada com os outros dois casos continentais em análise.

Em paralelo, a Espanha, por efeito do diferente entendimento do sistema administrativo e de condicionantes políticas várias (endógenas e exógenas, mormente coloniais), o CE conheceu uma evolução distinta da francófona. Conforme adiantámos, em 1845 deu-se o nascimento da jurisdição contenciosa-administrativa no seio do Conselho de Estado, condicionada por circunstâncias políticas e pelo próprio pensamento político dos defensores da criação de tribunais administrativos (liberais progressistas) e os defensores da ideia de que a matéria de julgamento do contencioso da administração devia competir ao poder executivo (liberais moderados e conservadores), como aliás havia sido durante o Antigo Regime. Na opinião dos especialistas, nesta fase, a influência

⁴⁹⁸ Cfr. Bernard Pacteau (1999), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative...*, p. 211.

⁴⁹⁹ A França vê consagrada a lei da separação da Igreja do Estado em 1905.

francesa não é de descurar⁵⁰⁰. Porém, com o tempo, o CE espanhol foi perdendo a sua condição de órgão jurisdicional administrativo supremo, transformando-se tendencialmente num órgão consultivo (político, *stritu sensu*).

De acordo com José María Martín Oviedo, durante a segunda metade do século XIX, o CE conheceu duas principais fases em Espanha. A primeira dos anos de 1858 a 1868 e a segunda de 1868 a 1874, que bem poderíamos prolongar até 1904⁵⁰¹. Em ambas desempenha uma função muito distinta daquela que ocupava no Antigo Regime que jamais admitia que a administração pudesse ser controlada por um poder exterior a ela, o sistema de justiça privada do rei, que no Liberalismo vem a denominar-se de “recurso administrativo”. A primeira das fases é considerada como a *época de ouro* do CE espanhol; na segunda o órgão vai sofrer várias metamorfoses por efeito dos movimentos políticos dirigidos por forças liberais progressistas, liberais conservadoras e o próprio ascendente do movimento republicano que dão lugar a diferentes reformas administrativas. Os liberais desejavam um sistema *judicialista*, suprimindo o Conselho de Estado ou reduzindo-o a funções meramente consultivas; por seu turno, os liberais moderados pretendiam manter o sistema de jurisdição retida do Conselho de Estado.

Do ponto de vista de Cordero Torres, entre 1860 e 1904 podem contabilizar-se quinze (15) alterações legais e quarenta e sete (47) de teor regulamentar do Conselho de Estado⁵⁰². Não obstante, uma maioria destas alterações foi pontual e devida a circunstâncias políticas conjunturais, não alterando o carácter essencial do Conselho de Estado espanhol.

Inicialmente, a lei orgânica de 17 de agosto de 1860 consigna o ‘antigo’ Conselho de Estado como corpo consultivo do governo nos assuntos administrativos, no contencioso administrativo e nos conflitos entre justiça e administração⁵⁰³. O CE era composto por um presidente e trinta e dois Conselheiros nomeados pelo rei, sob proposta do Conselho de Ministros. Esta lei determina as condições de admissão a Conselheiro, e

⁵⁰⁰ Fernando Garrido Falla (1968), *La evolución del recurso contencioso - administrativo en España*, Madrid, p. 15. [Em linha]. Disponível em: [file:///C:/Users/Judite%20Freitas/Downloads/Dialnet-LaEvolucionDelRecursoContenciosoadministrativoEnEs-2116283%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Judite%20Freitas/Downloads/Dialnet-LaEvolucionDelRecursoContenciosoadministrativoEnEs-2116283%20(2).pdf)

⁵⁰¹ José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado en España...*, p. 257.

⁵⁰² J. M. Cordero Torres (1944), *El Consejo de Estado...*, 103.

⁵⁰³ Luis Parral y Cristóbal (1902), *Nociones de Derecho Español Público y Privado*, Charleston: Nabu Press, p. 27; Gabriel R. España (2014), *Novísimo Manual de Jurisprudencia. Memorandum de Derecho Administrativo*, Book on Demand Ltd., (reed. 1897).

estipula as secções em que se divide o Conselho (Estado, Graça e Justiça; Guerra e Marinha; Fazenda; Governo e Fomento; Ultramar e Contencioso), bem como os casos em que deve ser ouvido em plenário ou por secções⁵⁰⁴.

Após a Revolução de 1863-65, que eleva os moderados ao poder, foi abolida a secção de contencioso, passando esta competência para o Tribunal Supremo de Justiça Administrativa, atribuindo, deste modo, autonomia jurídica à magistratura⁵⁰⁵. Na Constituição de 1869, democrática, progressista e parlamentar, o CE deixa, em definitivo, de ter competência em matéria contenciosa, passando a órgão de consulta política *tout court*. Com efeito, o diploma de 1869, um texto democrático e progressista, produzido no âmbito do Sexénio Democrático (1868-74), um período da história da Espanha transcorrido desde o triunfo da revolução de setembro de 1868 até ao pronunciamento de dezembro de 1874 (que deu início à Restauração borbónica 1875-1885, Afonso XII), estipulou que a soberania nacional reside nas cortes, garantindo o predomínio da Câmara dos Deputados sobre o Senado em matérias fiscais e militares. Desde então o CE converte-se num órgão consultivo (político) ao serviço do poder executivo, tendo-lhe sido retirado o contencioso administrativo. O Decreto de 13 de outubro de 1868 reitera a separação do contencioso administrativo do CE. A proclamação da Primeira República Espanhola (1873-1874) inaugurou um novo regime político e jurídico, no qual o CE vê restringidos os seus poderes. Posteriormente, o bipartidarismo de Afonso XII e a regência de María Cristina (1875-1902) correspondem a um tempo de diminuição da influência institucional do Conselho de Estado⁵⁰⁶. Pela lei orgânica de 13 de setembro de 1888 consuma-se a separação da jurisdição contenciosa da administrativa, em primeira e segunda instância; fica assim concretizada em lei a separação do Conselho de Estado do Contencioso Administrativo, como Tribunal de Contencioso. As subseqüentes crises políticas conduziram a uma diminuição do protagonismo do órgão, mas não provocaram a respetiva extinção⁵⁰⁷. A Lei Maura⁵⁰⁸, de 5 de abril de 1904, reorganiza o Conselho de Estado, consagrando, em definitivo, o contencioso administrativo aos tribunais judiciais.

⁵⁰⁴ José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional*, pp. 253-257.

⁵⁰⁵ Giulio Adinolfi (2007), “*El Tribunal Supremo de Justicia...*”, p. 388.

⁵⁰⁶ José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid.

⁵⁰⁷ J. M. Cordero Torres (1981), *El consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Instituto de Estudios Políticos.

⁵⁰⁸ Lei promulgada durante o primeiro governo de Antonio Maura (1904).

A nova lei reorganizou o conselho conferindo-lhe uma natureza técnica; o CE passa a ser unicamente um órgão de consulta do governo.

Em Portugal, a lei orgânica de 14 de janeiro de 1850 vem reiterar e congregar as reformas do órgão consignadas na lei orgânica de 3 de maio de 1845 (que já abordámos), no regulamento de 16 de julho do mesmo ano e na lei de 11 de julho de 1849. Por este regulamento orgânico, que se mantém em vigor até 1870, fica estabelecida a divisão do CE em duas secções e quatro comissões: a secção administrativa e a secção de contencioso administrativo; e as comissões dos Negócios do Reino e dos da Guerra; dos Negócios de Justiça e Eclesiásticos, dos Negócios da Fazenda e dos Negócios da Marinha e Ultramar (Tit. III, cap. I, art. 28º)⁵⁰⁹. Ao longo da Regeneração apenas numa ocasião o Governo não homologou a consulta da sessão de Contencioso Administrativo do Conselho de Estado⁵¹⁰.

O primeiro Ato Adicional à Carta de 1852, que resulta da conjugação das forças setembristas e cartistas moderadas, num total de dezasseis artigos⁵¹¹, procede ao aumento do poder parlamentar das câmaras e da representatividade dos deputados (desde então eleitos através de sufrágio direto). Este diploma não afetou especificamente os poderes e a alçada do Conselho de Estado regulamentados pela citada lei orgânica de 14 de janeiro de 1850. Neste contexto, mantiveram-se as discussões públicas, já referidas, pela supremacia em matéria de contencioso entre o poder judicial (paradigma *judicialista*) e o poder administrativo (paradigma administrativo) que irão prolongar-se, pelo menos, até 1870, altura em que ocorre a separação definitiva do Conselho de Estado político do Conselho de Estado administrativo. O Decreto de 9 de junho de 1870, na sequência do golpe da *Saldanhada* que eleva à presidência o Duque de Saldanha⁵¹² e que, num contexto de grandes reformas administrativas, cria o Supremo Tribunal Administrativo (STA) com ação exclusivamente judicial, com funções consultivas e contenciosas. O STA era composto por seis vogais efetivos e outros tantos extraordinários, nomeados quer uns quer

⁵⁰⁹ *Diário do Governo*, de 14 de janeiro de 1850, p. 1.

⁵¹⁰ José Silvestre Ribeiro (1854-1855), *Resoluções do Conselho de Estado...*, Vol. II, p. 33.

⁵¹¹ Ato Adicional à Carta de 1852. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/actoadicional5julho1852.htm>.

⁵¹² Pela quarta vez Saldanha alcandora-se ao poder num último e curto «suspiro», de 19 de maio de 1870 a 29 de agosto de 1870. Foi Presidente do Conselho de Ministros de Portugal nos anos de 1835, 1846-1849, 1851-1856 e, finalmente, em 1870. Cfr. Maria Filomena Mónica (dir.) (2005), *Dicionário Biográfico Parlamentar (1834-1910)*, volume II, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 27-32.

outros pelo Governo. Como tribunal contencioso competia-lhe conhecer dos recursos contra os tribunais administrativos distritais e das reclamações contra atos ou decisões das autoridades administrativas que contraditassem as leis ou regulamentos. Enquanto tribunal contencioso tinha conhecimento das reclamações, por abuso de poder ou incompetência, contra as decisões de atos de quaisquer autoridades administrativas e dos conflitos entre as autoridades administrativas e judiciais. A partir de então o CE volta a circunscrever-se às questões políticas, tal como a Carta Constitucional de 1826 o havia consagrado. O Supremo Tribunal Administrativo (STA) recebe “*as atribuições que, pela legislação anterior, competiam à Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado, nos termos e pela mesma forma que estava determinado nos respetivos regulamentos*”⁵¹³. Muito embora Maria da Glória Pinto Dias Garcia considere que tudo continuava como dantes, ou seja, do seu ponto de vista, “o Supremo Tribunal Administrativo mantém a competência consultiva detida pelo Conselho de Estado em matéria contenciosa e de violação de lei administrativa, bem como a competência contenciosa fiscal e aduaneira”⁵¹⁴, não corroboramos inteiramente a sua opinião, uma vez que é subtraído ao Supremo Tribunal Administrativo a apreciação de matérias de administração pura. Na nossa perspetiva, a situação parece ter proporcionado o esvaziar da importância administrativa atribuída ao Conselho de Estado, aspeto que propende a evidenciar-se com o aproximar do fim da Monarquia Constitucional.

Convém realçar que as posteriores alterações do regime do CE ocorrem, sobretudo, no contexto da promulgação de dois novos códigos administrativos em contextos políticos distintos, que tendem, naturalmente, a esvaziar o Conselho de Estado das funções consultivas de contencioso administrativo, transformando-o num órgão essencialmente político de governação ⁵¹⁵.

Assim, o Código Administrativo de Rodrigo Sampaio (1878), elaborado sob a égide de António José de Ávila, como Presidente do Conselho de Ministros (1868, 1870-71 e 1877-78), um conservador, que não obstante exigir a presença de dois indivíduos

⁵¹³ Decreto-lei de 11 de Junho de 1870, art.º 1.

⁵¹⁴ Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998), *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, pp. 57-58.

⁵¹⁵ Haverá ainda um terceiro Código Administrativo saído em 4 de maio de 1896, tendo João Franco como Ministro do Reino, em que se assiste à criação de “um complexo modelo organizativo de justiça administrativa”, de tendência centralizadora que não nos compete, por ora, analisar em detalhe. Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia (1998), “Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo”, p. 65 ss.

formados em direito nos Conselhos de Distrito, na qualidade de funcionários do tribunal de contencioso administrativo (órgão judicial de 1ª instância), mantém as divisões distritais tradicionais com competência em matéria de contencioso administrativo, tal como no Código Administrativo de Costa Cabral (1848). Por seu turno, o Código Administrativo de 1886, surge durante o ministério de José Luciano de Castro, Presidente do Conselho de Ministros (1886-1890), progressista, que cria os tribunais distritais de primeira instância, constituídos por juizes nomeados pelo Ministério do Reino. Neste período ressurgem em força o paradigma *judicialista*, que defendia a atribuição do contencioso administrativo aos tribunais judiciais (comuns), um modelo que pressupunha a descentralização do contencioso administrativo. De acordo com a elite política da época, a inviabilidade de consumação desta ideia, sobrevém da incapacidade económica em suportar as despesas atinentes (recursos humanos e logísticos), de modo que somente o Decreto de 21 de abril de 1892 põe fim aos tribunais administrativos distritais, e entrega a competência destes aos tribunais judiciais comuns, por ser “excessivo o número de julgadores” e as finanças públicas não comportarem tal despesa. No entanto, permanece a possibilidade de recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, dando azo a um sistema de justiça administrativo misto.

Tal como nos dois momentos anteriores, o Quadro VII procede a uma síntese comparada das principais tendências políticas do Conselho de Estado, na segunda metade do século XIX, nos três países em análise.

Quadro VII - Perfis constitucionais do Conselho de Estado (Leis orgânicas de 1860, 1870 e 1872)

Caraterísticas	Lei de 17 de agosto de 1860⁵¹⁶ Espanha	Decreto de 9 de junho de 1870 Portugal	Lei de 24 de maio de 1872 França
Designação	Conselho de Estado	Conselho de Estado	Conselho de Estado
Composição	32 Conselheiros ordinários	Secção administrativa: 7 Conselheiros Secção de Contencioso administrativo: 5 Conselheiros	22 Conselheiros ordinários + 15 extraordinários nomeados pelo Presidente da República

⁵¹⁶ Esta lei vigorou quarenta e quatro (44) anos, tempo durante o qual o Conselho de Estado sofreu inúmeras metamorfoses e ajustamentos, tendo sido extinto temporariamente entre 1874-1876. No conjunto de alterações destaca-se a variação do número de secções, por seis vezes, e a do número de Conselheiros, por cinco vezes. Cfr. José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional*, p. 255.

Caraterísticas	Lei de 17 de agosto de 1860⁵¹⁶ Espanha	Decreto de 9 de junho de 1870 Portugal	Lei de 24 de maio de 1872 França
		12 Conselheiros de Estado extraordinários	
Secretário-geral	1	1	1 Secretário-geral + 1 Secretário do contencioso administrativo
Ouvidores	Auxiliares (oficiais e aspirantes) Número variável.	18	30
Oficiais das petições	–	–	24
Secções	Seis secções: Estado, Graça e Justiça; Guerra e Marinha; Fazenda; Governo e Fomento; Ultramar e Contencioso. Reúne em plenário ou por secções.	Duas secções: Administrativa e de Contencioso administrativo.	Quatro secções: três examinam questões de administração pura e a outra o recurso de contencioso administrativo.
Reunião	Em plenário, por secção e Contencioso administrativo.	Em plenário, por secção ou comissão.	Em plenário, por secção e Contencioso administrativo.
Presidência	Presidente do Conselho de Ministros ou de nomeação dos Conselheiros	Rei e na sua ausência o Conselheiro mais velho	Guarda dos selos, Ministro da Justiça ou Vice-presidente
Vice-presidente	–	–	Nomeado pelo Presidente da República
Atribuições	Regulamentos e instruções gerais para aplicação das leis; Assuntos relativos ao Patronato Real da Espanha e Índias; Aprecia as concordatas com a igreja; Concessão de graças e mercês; Ratificação de tratados; Competência em matéria de Contencioso administrativo <i>et al.</i>	Requerimentos da Administração Pública; Decretos a ser promulgados; dar conselho quando lhe for pedido pelo governo; Sobre recursos interpostos, por incumprimento ou incompetência, quaisquer autoridades administrativas; Sobre recursos do Tribunal do Conselho Fiscal de Contas.	Pronuncia-se sobre projetos de iniciativa parlamentar; projetos de lei preparados pelo governo; Assuntos submetidos pelo PR e os ministérios, Regulamentos da Administração Pública, decide soberanamente sobre recursos de contencioso administrativo.
Quem propõe?	Nomeados pelo rei sob proposta do Conselho de Ministros.	Rei	Eleitos pela Assembleia Nacional, em sessão pública
Ministros	Têm assento na reunião plenária e nas sessões da sua especialidade.	Têm assento na assembleia geral do CE, com voz deliberativa, apenas	Têm assento na assembleia geral do CE, com voz deliberativa, apenas nos assuntos do

Caraterísticas	Lei de 17 de agosto de 1860 ⁵¹⁶ Espanha	Decreto de 9 de junho de 1870 Portugal	Lei de 24 de maio de 1872 França
		nos assuntos do seu ministério, com exceção da matéria contenciosa.	seu ministério, com exceção da matéria contenciosa.

4.4. Balanço comparado

Em França, após um período revolucionário em que se confrontam o Antigo Regime e a Revolução, Napoleão Bonaparte implanta um regime político-administrativo inédito com o Consulado (1799-1804), submetendo os ímpetus repúblicos e jacobinos. O modelo de Estado na Constituição de 1799 contempla a refundação do Conselho de Estado, no quadro geral de organização e distribuição dos poderes legislativo, executivo e judicial, bem diferente dos primeiros textos legislativos pós-revolucionários francófonos. Primeiramente a organização da justiça, ao abrigo do princípio da divisão dos poderes, de acordo com a lei de 16-24 de agosto de 1790, distingue as funções judiciárias das funções administrativas, que, conforme vimos, não constitui uma novidade, uma vez que o *Édito de Saint-Germain de 1641* havia consignado o princípio de que “julgar a administração também é administrar”. Deste modo, em França, a tendência para a centralização administrativa é precoce, e manifesta uma clara inclinação para a institucionalização desde o Antigo Regime. Ou seja, as raízes do comumente designado *sistema dual de jurisdição administrativa* francês recuam, pelo menos, ao Antigo Regime, sendo coevo do Estado administrativo moderno assente na reorganização do sistema de conselhos de justiça e administração e dos conselhos de governação (sistema consolidado por Luís XIV), e antes dele, na criação do sistema de intendenções gerais (finanças e política), por meados do século XVII; duas das principais bases administrativas do poder régio ‘absoluto’. Desta sorte, em França, a tendência para a institucionalização de um ‘poderoso’ Estado administrativo constitui uma herança de Antigo Regime (v.g. o Comité de contencioso das finanças, 1777 e o Comité de contencioso dos departamentos, 1789), que Napoleão Bonaparte reorganiza, de forma sólida e duradoura, no Consulado e no Império. É neste contexto, que uma maioria dos autores compulsados considera que o projeto político e constitucional revolucionário só termina, em junho de 1815, com a derrota das tropas francesas comandadas por Napoleão

Bonaparte na Batalha de Waterloo, ou seja, após as reformas do Estado napoleónicas: “*La Révolution finit à Waterloo*”⁵¹⁷.

Napoleão tinha consciência da importância das reformas administrativas empreendidas ao afirmar numa sessão do Conselho de Estado: “*Nous sommes éparés, sans système, sans réunion, sans contact. Des grains de sable! Nous n’avons pas la République définitivement acquise et nous ne l’aurons pas si nous ne jetons pas sur le sol de la France quelques masses de granit*”⁵¹⁸.

Do ponto de vista legislativo, a moderna configuração política, administrativa e jurídica do Conselho de Estado francês define-se no Consulado e no Império napoleónicos, com a consagração na Constituição de 1799 do sistema dual de jurisdição administrativa, na criação do auditorado (1803) e, finalmente, na designação dos oficiais das petições do CE (1806). A profissionalização, hierarquização e especialização do corpo de oficiais adstritos do CE francês é precoce, em virtude das competências jurisdicionais do órgão em matéria de contencioso administrativo. Foi o bonapartismo que, de forma duradoura, atribuiu as prerrogativas de contencioso administrativo e judiciário ao instituto, acrescentando-lhe competências legislativas (não esqueçamos que o CE francês detém competência na elaboração de projetos-lei). Deste modo, o Conselho de Estado ao tempo de Napoleão transforma-se num dos grandes corpos do Estado, a par do Senado e da Câmara Legislativa.

Posteriormente, à queda de Napoleão, sucedem-se duas monarquias constitucionais, primeiro a Restauração Borbónica (1814-1830) depois a Monarquia de Julho (1830-1848), decorrente das Revoluções Populares de 1830.

A Restauração, inicialmente, e a Monarquia de Julho depois, acentuou a política de meio-termo, procurando unir os partidários do liberalismo e da monarquia constitucional, afastando as opções extremas, nomeadamente o republicanismo. Neste contexto político, o Conselho de Estado sofreu o impacto de dois novos textos constitucionais, a Carta de 1814 que, independentemente das interpretações divergentes, irá abrir caminho à parlamentarização do regime; e a Carta Constitucional de 1830, que busca a harmonia entre a ação executiva e a ação legislativa, colocando a chave da organização da vida política no ministério. Os dois textos fundamentais, com

⁵¹⁷ Jean-Jacques Chevalier (2001), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9ª ed., Paris: Dalloz, p. 126.

⁵¹⁸ *Cit. in* Jean-Jacques Chevalier (2001), *Histoire des institutions...*, Paris: Dalloz, p. 127.

contribuições distintas, inauguram um processo de transformação das instituições políticas francesas em direção à liberalização, surtindo inevitáveis efeitos para a vida política do Conselho de Estado que, o mais das vezes, virá a assumir-se como órgão de contencioso administrativo. Certo é que o conjunto de leis orgânicas promulgadas propiciou um aperfeiçoamento técnico deste organismo.

Na segunda metade do século XIX, importantes mudanças político-sociais e constitucionais condicionam a acidentada vida do Conselho de Estado.

Ao longo da curta e conturbada transição da II República (1848-1852) para o II Império (1852-1870) que o CE, pela lei orgânica de 1849 vê consolidado o *sistema de jurisdição dual* francês, distinguindo jurisdição administrativa de jurisdição contenciosa. Outro facto a assinalar é o processo de parlamentarização da eleição dos membros do Conselho de Estado, circunstância que virá a alterar-se pouco depois no texto fundamental napoleónico de 1852. A Constituição de 1852 contempla o órgão e confere-lhe um renovado perfil. O Conselho de Estado transforma-se no supremo juiz da administração (justiça retida), situação que voltará a alterar-se, de forma definitiva, com a III República ao criar os Tribunais Administrativos, com funções de julgar os conflitos entre autoridades administrativas e os particulares (1872). Desde então compete ao Presidente da República nomear os Conselheiros de Estado. A Constituição republicana de 1875, que perfila uma clara parlamentarização de regime, isenta da obrigação governamental a apresentação dos projetos-lei ao Conselho de Estado. Desta sorte, os principais efeitos no CE da parlamentarização do regime francês, durante a década de 70, traduzem-se no confinar do instituto ao exercício da justiça administrativa.

Por seu turno, nos países da Península Ibérica, é na génese, natureza e implantação do liberalismo que devemos inscrever a refundação do Conselho de Estado. Em Espanha, devemos destacar a influência do modelo napoleónico de CE na Constituição ou Estatutos de Baiona (1808), onde são concedidas prerrogativas de jurisdição contenciosa administrativa ao instituto. Posteriormente, a Constituição liberal de 1812, pugnando por ideais progressistas e emancipadores (sufrágio universal indireto, separação dos poderes), reduz substancialmente o peso do poder executivo e com ele o do Conselho de Estado, transformando-o num órgão essencialmente político. O Conselho de Estado da Constituição de Cádiz representa a indispensabilidade do reconhecimento da autoridade do monarca espanhol, congregando representantes dos dois hemisférios, num contexto independentista do jugo francês.

As vicissitudes de política interna e externa espanholas (mormente questões coloniais) dos anos 30 e 40 do século XIX conduzem a novas reformas orgânicas e denominativas do órgão. Estas alterações, em boa parte, ocorrem na sequência de momentos políticos conturbados ao longo do reinado de Isabel II (1833-1868) que, do ponto de vista do modelo de Conselho de Estado, se divide em dois períodos (1834-45 e 1845-58), correspondendo a primeira fase à decomposição instituto, mormente por influência progressista (v.g. a Constituição de 1837), e na segunda fase a um reforço dos poderes do órgão por via do estabelecimento da supremacia do poder régio (Constituição de 1845), e como reação das forças liberais moderadas que ambicionam o controlo dos ímpetus carlistas. Em paralelo, duas correntes, representadas pelas principais fações político-partidárias, irão defender diferentes modelos de Conselho de Estado: os liberais progressistas fazem depender a manutenção do órgão à circunscrição do seu papel meramente político consultivo, e os liberais moderados, de algum modo, influenciados pelo modelo de jurisdição dual francófono, entendem conferir-lhe prerrogativas no âmbito do contencioso da administração (1845). Com efeito, as discussões e os dilemas suscitados em torno da manutenção, supressão ou ajustamento das funções do órgão são passíveis de se verificar nas sucessivas mudanças de designação, v.g. Conselho Real de Espanha e Índias (1834), Conselho de Estado (1836), Conselho Real (1845) e, finalmente, Conselho de Estado (1858). No último quartel do século XIX, os sinais de progressivo enfraquecimento do protagonismo administrativo do órgão patenteiam-se na Constituição de 1869, democrática e parlamentarista (soberania nacional parlamentar), pela qual o órgão deixa de ter competência em matéria de contencioso administrativo e na criação do Tribunal Supremo de Justiça Administrativa, dando sinais de crescente diminuição da influência institucional do Conselho de Estado que irão traduzir-se no confinar da sua atividade a órgão político de consulta régia, mormente no reinado de Afonso XII (1874-1885).

De seu lado, em Portugal, a reabilitação do Conselho de Estado, no contexto vintista, foi bastante controversa; eram muitos os que o consideravam um órgão de Antigo Regime que devia ser abolido. No entanto, a sua sobrevivência parece ter dependido das funções que lhe foram consignadas, primeiro pelo regimento de 1821 e depois na Constituição de 1822, como um órgão vigilante em relação aos abusos do poder executivo, garantindo o equilíbrio dos poderes executivo e legislativo. A Carta Constitucional de 1826 consagra o Conselho de Estado como um órgão consultivo do

monarca no exercício do poder moderador, com um amplo conjunto de atribuições a que somente mais tarde acrescentará a competência em matéria de contencioso administrativo.

Deste modo, as reações conservadoras – vitória das facções políticas realistas nos anos 10 e 20 - nos três países, acabaram por conduzir à subtração do peso político do Conselho de Estado, na sequência da sua substituição pelo antigo modelo polissinodal de conselhos (v.g. a França de Luís XVIII, a Espanha de Fernando VII e o Portugal do miguelismo), conforme explicámos.

Na década de 30, não obstante as vicissitudes políticas internas de oposição entre liberalismo moderado e liberalismo progressista, nos três casos singulares em análise, o contexto internacional é favorável à implantação definitiva do liberalismo e de regimes constitucionais. O clima geral é o de promover grandes reformas administrativas e legislativas que consignent mudanças assinaláveis nas estruturas do poder. A influência internacional do modelo administrativo francês ficou especialmente assinalada pela introdução na Península dos Conselhos de Prefeitura (v.g. o decreto de 23 de maio de 1832 de Mouzinho da Silveira), à imagem do modelo de justiça de administração francesa, disposição que irá ser alterada pouco depois, reconduzindo-o às atribuições conferidas pela Carta Constitucional de 1826. À semelhança das correntes políticas da vizinha Espanha, em Portugal, de igual modo, manifestam-se, mais claramente desde os anos 30, duas posições políticas distintas relativamente ao modelo de Conselho de Estado. A facção progressista propende para o *modelo judicialista*, que implica a criação de um Tribunal Supremo Administrativo (contencioso administrativo) e a facção moderada e conservadora do liberalismo, que teme pela distinção entre julgar e administrar, defende uma posição centralista (*modelo administrativo* do CE, considerando que este deve ser um órgão político com competência em matéria de contencioso da administração). No quadro legal e regimental, o Conselho de Estado em Portugal, reunirá as competências políticas tradicionais e de jurisdição contenciosa administrativa, desde os governos de Costa Cabral até 1870, altura em que é criado o Supremo Tribunal Administrativo, durante o governo de Saldanha.

Em boa verdade, o receio de ‘judicializar’ a administração e a falta de recursos financeiros, protelaram a institucionalização das competências de contencioso nos tribunais judiciais (comuns), situação que adiou a consagração do sistema de jurisdição

una na Península Ibérica para inícios dos anos 70, quando são criados os Tribunais Supremos de Justiça Administrativa, e com eles o Conselho de Estado estrito passa a ter exclusivamente funções de natureza política. Esta evolução está conectada com o avanço do progressismo liberal e democrático, favorável à descentralização administrativa (e à independência do juízo, em nome da igualdade dos cidadãos), à parlamentarização do regime e à democratização social (sufrágio universal masculino). Em paralelo, também é preciso dizê-lo, assiste-se a um progressivo e crescente peso do sistema ministerial de despacho que dispensa, nas matérias administrativas competentes, o tradicional arbítrio do Conselho de Estado. Mas esta já é a irradiação de uma nova ordem política e jurídica, em que a administração da lei é a fonte de todo o Poder.

Capítulo V. O Conselho de Estado no Liberalismo: dinâmicas de atuação em Portugal

Este capítulo constitui o eixo empírico, *stricto sensu*, deste trabalho, e consiste numa análise crítica da atividade política do Conselho de Estado no nosso país. Quer isto dizer que tomaremos o caso português como estudo empírico do órgão ao longo do século XIX.

Existem duas razões fundamentais que o justificam. A primeira radica na ausência de um estudo sistemático que incida sobre a leitura e interpretação da memória da atividade política do órgão patente nas atas das reuniões⁵¹⁹. A segunda, por antítese, prende-se com a circunstância de terem sido desenvolvidos recentemente estudos sobre a memória da atividade institucional e política deste órgão na França⁵²⁰ e em Espanha⁵²¹. A análise e observação da atividade de aconselhamento político e administrativo do Conselho de Estado, no quadro do poder moderador, terá por base, fundamentalmente um fundo documental que espelha *ex professo* a atividade deste organismo: os livros de atas das reuniões. E neste sentido este estudo revela-se estratégico e pioneiro.

Tratando-se de um órgão supremo do Estado Liberal de Oitocentos, a respetiva atividade encontra-se sobretudo veiculada pelas atas elaboradas a partir de reuniões do conselho e as resoluções formais. As atas do CE referem-se a reuniões de notáveis de nomeação régia sob a presidência do rei, e, na ausência deste, do mais idoso e experiente conselheiro. O secretariado das reuniões magnas compete ao membro mais jovem. As atas, neste sentido, constituem registos de encontros formais promovidos pelo Chefe de Estado (rei), no âmbito do regime funcional adstrito, reunindo os Conselheiros ordinários

⁵¹⁹ Em Portugal, para além do clássico estudo de Fortunato de Almeida de 1917 sobre “A questão do apresamento da barca Charles et Georges e o conselho de estado”, mais recentemente dispomos de um estudo prosopográfico dos Conselheiros de Estado no período liberal, já citado, da responsabilidade de Pedro Tavares de Almeida (2006), “O Conselho de Estado na Monarquia Constitucional: uma reflexão preliminar”, *CULTURA. Revista de História e Teoria das Ideias*, 22, pp. 195- 212.

⁵²⁰ Cfr. Bernard Pacteau (2003), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative au XIXème siècle*, Paris: PUF; Marie-Christine Kessler (1968), *Le Conseil d'État*, Paris: Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques (Armand Colin); Idem (1986), *Les Grands Corps de l'Etat*, Paris : PUF.

⁵²¹ Cfr. José María Martín Oviedo (2012), *El Consejo de Estado durante el Régimen Constitucional (1808-2012)*, Madrid.

e os seus subordinados, visando escutar a opinião avisada daqueles sobre interesses comuns ou transmitir informações relevantes sobre matérias de Estado.

A ascensão ao estatuto de Conselheiro de Estado fazia-se, o mais das vezes, por percurso político (ou eclesiástico) de relevo nos negócios públicos, em articulação com o estatuto social do indivíduo. Três qualidades faziam o Conselheiro avisado: confiança institucional, experiência e estatuto social. Deste modo, o Conselho de Estado constituía um órgão da monarquia constitucional que combinava meritocracia e aristocracia de serviço, qualidades que, quando combinadas, faziam um qualificado patricio!⁵²²

As atas são também documentos com elevado valor jurídico, são atos jurídicos públicos, e como tal devem registar o que de substancial foi tratado nas reuniões magnas. Dentro desta perspetiva, as atas devem ser entendidas como um lugar de memória, no sentido em que constituem o documento histórico da atividade política do organismo que, do ponto de vista científico, metodológico e histórico-político, pode ser mais ou menos descritivo e próximo da realidade política passada.

Tratando-se do principal repositório de memória do Conselho de Estado, analisaremos estes diplomas determinando os elementos constantes descritos nas reuniões e as matérias que lhes deram origem. As atas foram, por isso, encaradas como fontes documentais de excelência para a caracterização da atividade política e consultiva do CE ao longo do século XIX.

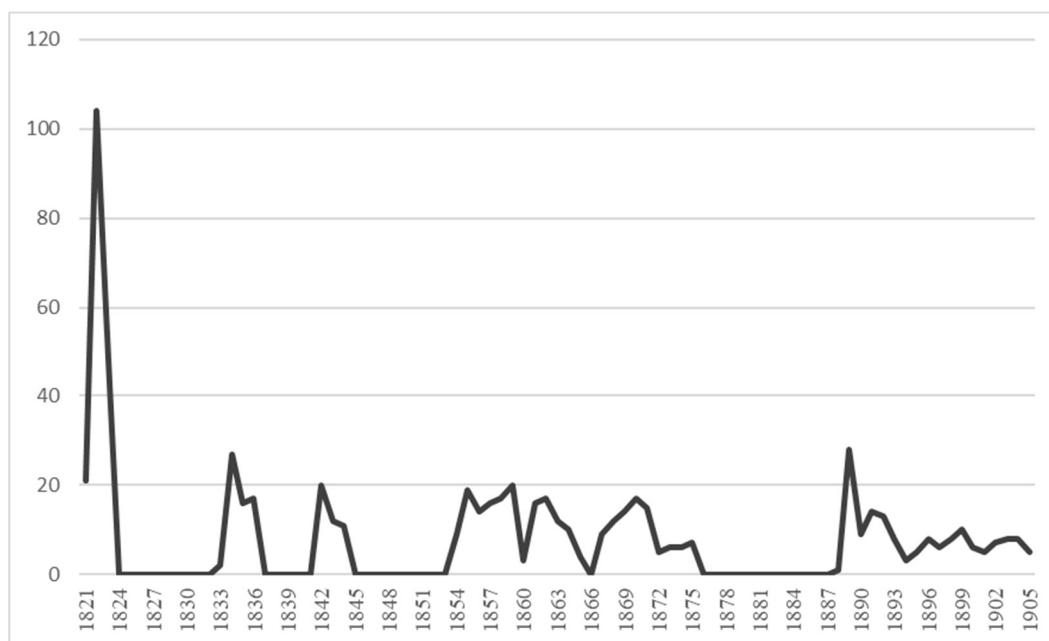
De acordo com o primeiro regimento do Conselho de Estado e o estatuto que lhe é conferido no primeiro texto constitucional português (Constituição de 1822), o CE tem por função aconselhar o rei nas questões importantes, designadamente sobre a aprovação ou rejeição das leis, declaração de guerra ou estabelecimento de tratados com nações estrangeiras, apresentação ao rei das propostas de nomeação para os cargos de magistratura e para os demais ofícios civis de Justiça ou Fazenda. Por seu turno, na Carta Constitucional de 1826, as atribuições do órgão são ampliadas ao abrigo do exercício do poder moderador régio, tendo estado em vigor ao longo de quase todo o século XIX, exceção feita ao período de domínio setembrista (1836-1842) que pugnou por um regime administrativo de pendor *judicialista*.

⁵²² Cfr. Pedro Tavares de Almeida (1995), *A construção do Estado liberal. Elite política e burocracia na “Regeneração” (1850-1890)*, Dissertação de Doutoramento, Lisboa: UNL; Idem, (2006), “O Conselho de Estado na Monarquia Constitucional: uma reflexão preliminar”, *CULTURA. Revista de História e Teoria das Ideias*, 22, pp. 195- 212.

Para a caracterização e a análise das dinâmicas políticas do órgão abordaremos especificamente os trâmites, as sensibilidades políticas patentes, as disputas e as resoluções do órgão, em três momentos-chave da atividade do instituto ao longo do século XIX, que correspondem a conjunturas dominadas por questões políticas, de dimensão interna e externa, relevantes. Foram três as principais premissas que orientaram a escolha e seleção destas conjunturas políticas:

1. A compulsa do total de atas lavradas entre 1821 e 1905, permitiu determinar os períodos em que o órgão foi suspenso bem como outros em que é escassa a representatividade do órgão⁵²³.
2. A distribuição temporal das reuniões do CE durante a Monarquia Constitucional é, conforme pode ver-se, no Gráfico I, desigual, havendo períodos de intensa atividade comparativamente a outros de menor vitalidade.
3. Interessa-nos observar em detalhe a influência e a força do órgão em fases críticas da nossa vida pública, no sentido de auscultar o peso relativo do Conselho de Estado no processo decisório, aferindo do respetivo interesse e utilidade política.

Gráfico I - Distribuição cronológica das reuniões do Conselho de Estado na Monarquia Constitucional (1821-1905)



Fonte: IANTT, Atas do Conselho de Estado (1821-1805)

Legenda

Anos sem informação: 1845-1854, 1876-1888, 1906-1910

Anos de suspensão da atividade: 1823-1832, 1836-1842

⁵²³ Levantámos um total absoluto de seiscentas e setenta e oito (678) sessões do Conselho de Estado, entre 1821-1905.

A observação do Gráfico I permite extrair alguns indicadores importantes. Em primeiro lugar, podemos claramente constatar e distinguir períodos de atividade regular e mais intensa do órgão e períodos de suspensão de atividade, sem registo nos livros de atas. No que se refere aos primeiros, alguns anos e períodos históricos revelam uma intensa atividade do órgão, mormente os anos de 1821-1823 (vintismo), 1832-34 (guerra civil), 1842-1844 (cabralismo), 1855-65 (regeneração) e um último fôlego nos anos de 1888/91 (crise do rotativismo e *ultimatum*).

Em segundo lugar, destacam-se os períodos em que não há registo de atas. Como podemos observar existem anos para os quais não dispomos de registo de atas, cabendo aqui os períodos de interrupção da atividade do órgão, v.g. 1836-42, mas também anos para os quais não dispomos de registo de atas, muito embora ‘legalmente’ o órgão se encontre em funcionamento (1845-1854 e 1876-1888).

De outro lado, sabemos que os documentos não são neutros, todos são construídos para atender a determinada finalidade, dentro de uma *praxis* instituída que sirva os interesses do grupo que os forjou ou os legitimou. Daí que a leitura tenha que ser acompanhada de uma análise crítica e interpretativa que nos permita identificar formas de abordagem das temáticas das reuniões e a determinação das principais categorias de análise empírica. Dentro destas categorias, temos como essenciais as seguintes: rituais das reuniões (aspectos formais de produção dos atos quando pertinentes); relação do Conselho de Estado com outros poderes, designadamente os ministérios (poder executivo); principais temáticas ordinárias e extraordinárias desenvolvidas nas reuniões, e, finalmente, a emergência e a separação da atividade de contencioso administrativo no Conselho de Estado. A partir destas categorias, sistematizamos num esquema de leitura das atas os principais tópicos a considerar de acordo com a sequência seguinte: data, nº da sessão, local de reunião, preâmbulo, onde consta a menção à presidência, aos membros e ao secretariado das reuniões, assuntos tratados, assinaturas autógrafas (o mais das vezes incompletas) e cota.

A leitura das atas e das decisões em matéria administrativa e política do órgão é executada em articulação com as principais conjunturas políticas, no sentido de descortinar as tendências funcionais e os modelos evolutivos do órgão em Portugal durante o período liberal.

5.1. O triénio liberal (1821-1823): refundação do Conselho de Estado?

Não obstante a política externa europeia, entre 1815 e 1830, no quadro do Congresso de Viena e da Santa Aliança, contrariando todo e qualquer movimento liberal, circunstâncias políticas internas dos dois Estados peninsulares suscitaram, no dealbar dos anos 20, pronunciamentos militares que ‘romperam’ com o sistema político vigente propiciando o estabelecimento dos designados triénios liberais. A Espanha conheceu um primeiro período liberal (1810-1814) como reação à presença francófona, durante o qual foram constituídas instituições com um caráter representativo e coletivo, as juntas provinciais e a Junta Central, ambas representavam a Espanha da resistência. As distintas sensibilidades políticas representadas nas juntas eram todas favoráveis à emancipação política da Espanha (patriotas), tendo, a junta de Sevilha, assumido a liderança ao promover a realização de Cortes Gerais e Extraordinárias, com representação nacional e capacidade legislativa⁵²⁴. Um modelo que irá influenciar o processo de preparação e a realização das Cortes portuguesas de 1821.

Internamente, podem buscar-se razões profundas e mais próximas do fenómeno revolucionário português. O gravame da crise económica e a crise político-administrativa do Estado ante o reconhecimento da situação de inferioridade política do reino por efeito da permanência da Corte no Brasil (desde novembro de 1807) e a submissão (primeiro aos franceses, posteriormente aos ingleses), constituíam as circunstâncias políticas que suscitavam maior repúdio junto das elites administrativas e militares patrióticas. Os liberais vintistas pugnavam pelo estabelecimento de uma lei de valor normativo superior – uma constituição política para a monarquia -, e reclamavam o regresso imediato do rei e da corte do Brasil e a abertura da reunião de Cortes Gerais e Extraordinárias representativas da Nação, à maneira espanhola. Com efeito, para os protagonistas da revolução de 1820, numa fase inicial, era clara a necessidade de convocar cortes, independentemente de divergirem a respeito do modo como haviam de organizá-las, se de acordo com o modelo estamental tradicional (clero, nobreza e povo) ou como uma assembleia nacional⁵²⁵.

⁵²⁴ María Parias Sainz de Rozas (1998), “La Revolución Liberal Española”, in *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Javier Paredes (coord.), Madrid: Ariel Editores, p. 47-50.

⁵²⁵ Nuno Gonçalo Monteiro (2013), “A vida política”, *O colapso do Império e a Revolução Liberal (1808-1834)...*, vol. I, p. 57-58.

Na sequência da Revolução Liberal de 24 de agosto de 1820, reuniram as primeiras Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa no dia 24 de janeiro de 1821, tendo durado até 4 de novembro de 1822, no que podemos designar por primeiro período legislativo e constitucional⁵²⁶. O método eleitoral escolhido, com base no censo de 1801, para a seleção dos deputados à primeira reunião magna liberal portuguesa, teve como referência o modelo eleitoral preconizado na Constituição de Cádiz de 1812⁵²⁷. A reunião das Cortes possuía o principal desígnio de lançar “os alicerces do Edifício Constitucional”⁵²⁸. Cinco dias depois, a 29 de janeiro, as Cortes elegem o Conselho de Regência (1821) a quem compete o exercício do poder executivo em nome de D. João VI, ausente no Brasil. A partir de então principiam os trabalhos da comissão encarregada de elaborar o projeto da constituição política da Nação apresentado e aprovado a 9 de março seguinte⁵²⁹. No quadro da nova lei de bases da Constituição principia o programa de reformas ordinárias que visa a transformação da ordem política, administrativa, social e económica do país (extinção do Santo Ofício, dos serviços pessoais, nacionalização dos bens da Coroa, abolição dos direitos banais, extinção da censura prévia, etc). Não descurando o peso político destas reformas é de realçar que o programa de reformas políticas da Constituição de 1822 concebe que o seu fim é “o de manter a liberdade, segurança e propriedade de todos os Portugueses”, não tendo o ensejo de afrontar violentamente os poderes tradicionais⁵³⁰.

Em conformidade com o novo quadro constitucional e político, rei e corte são obrigados a regressar. O rei jura, pela primeira vez (4 de julho), em território continental, as bases da Constituição (já o havia feito em fevereiro p.p. no Brasil), e Silvestre Pinheiro

⁵²⁶ *Diario das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1821-1822. O segundo período legislativo decorre, entre 15 de novembro de 1822 e 21 de maio de 1823, sob a designação de Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa, tendo findado na sequência do golpe da *Vilafrancada*. Cfr. *Diario das Cortes da Nação Portuguesa. Segunda Legislatura*, Ts. I e II, Lisboa: Imprensa Nacional, 1822-1823.

⁵²⁷ Por sufrágio indireto através da formação de *juntas eleitorais* de paróquia, de comarca e de província, cidadãos do sexo masculino maiores de 25 anos, com renda, elegiam *grandes eleitores* que, por sua vez, escolhiam os eleitores de comarca. Um processo eleitoral bastante complexo, que, por ora, não nos compete analisar. Ver por todos, *Constituição Portuguesa de 1822*, Tit. III, Cap. I, arts. 33º-67º. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf> e *Constitución Política de la Monarquía Española* de 1812, cap. III, arts. 35-44. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf, respetivamente.

⁵²⁸ *Cortes Geraes e Extraordinarias da Nação Portuguesa*, nº 2, 27 de janeiro de 1821, p. 6.

⁵²⁹ *Cortes Geraes e Extraordinarias da Nação Portuguesa*, nº 30, 9 de março 1821, p. 233.

⁵³⁰ Ver por todos, *Constituição Portuguesa de 1822*, Tit. I, Cap. único, art. 1º. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>

Ferreira, na qualidade de ministro dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, lê o discurso régio (que provavelmente redigiu) no qual defende o binómio rei-cortes, mas com supremacia do poder executivo, aquilo que designa de “supremo conselho da nação”⁵³¹. Posição que suscita amplo protesto junto dos deputados da assembleia de cortes que propendem para a consagração da supremacia do poder do legislativo, conquanto corpo social da Nação.

No texto constitucional ficou consagrada uma monarquia constitucional parlamentar, sustentada na separação funcional dos poderes e na soberania nacional, conforme já adiantámos. No quadro normativo da Constituição de 1822 prevalece a vontade do poder legislativo (pelo amplo conjunto de atribuições) relativamente ao poder executivo, não obstante competir ao rei a sanção e a promulgação das leis (e o veto é apenas suspensivo) (arts. 110º e 113º), mas este não dispõe do poder de dissolução parlamentar.

Posteriormente a intenso debate sobre a utilidade institucional do Conselho de Estado, para uns considerado um instituto de Antigo Regime, para outros o garante do equilíbrio dos poderes, os constituintes decidiram-se pela consagração do órgão atribuindo-lhe regimento próprio⁵³². O projeto de bases dos estatutos do órgão, posto a discussão no dia 27 de agosto de 1821, contém treze parágrafos⁵³³; contudo a versão final do Regulamento do Conselho de Estado, datada de 22 de setembro de 1821 e publicada por Carta de lei de 25 de setembro de 1821 no *Diário do Governo*, é composta por vinte e três parágrafos. Sinal de que o Conselho de Estado despertou especial atenção do soberano congresso que, após ativo debate, produziu um documento que evidencia a necessidade de aprofundar, mas limitando com rigor o âmbito de intervenção do órgão⁵³⁴.

⁵³¹ José Esteves Pereira (2008), *O essencial sobre Silvestre Pinheiro Ferreira*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 31-32.

⁵³² Sobre o questionamento da validade e inutilidade do Conselho de Estado pelos constituintes da primeira legislatura, ver por todos Ema Batista (1997), “A deputação permanente e o Conselho de Estado...”, pp. 508-509.

⁵³³ *Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, nº 161, pp. 2029-2030.

⁵³⁴ *Regimento do Conselho de Estado*, Livro de Atas, L. I, fls. 1-2. Publicado como “Decreto das Cortes que regula provisoriamente o Regimento para o Conselho de Estado”, in *Collecção dos Decretos, resoluções e Ordens das Cortes geraes, extraordinarias e constitutives da Nação Portuguesa* (1822), I parte, Coimbra: Imprensa da Universidade, nº 308, pp. 211-212.

Pelo Regimento de 1821, o Conselho de Estado constituiu uma corporação consultiva e político-administrativa com jurisdição própria⁵³⁵.

A primeira sessão do Conselho de Estado data de 19 de outubro de 1821, mantendo uma periodicidade regular de duas reuniões por semana (parágrafo 3º), todas as quartas e sábados. Naturalmente que a este facto não será estranha a transferência do expediente burocrático da Administração Central para o órgão e para as cortes, duas das autoridades estatutariamente reconhecidas.

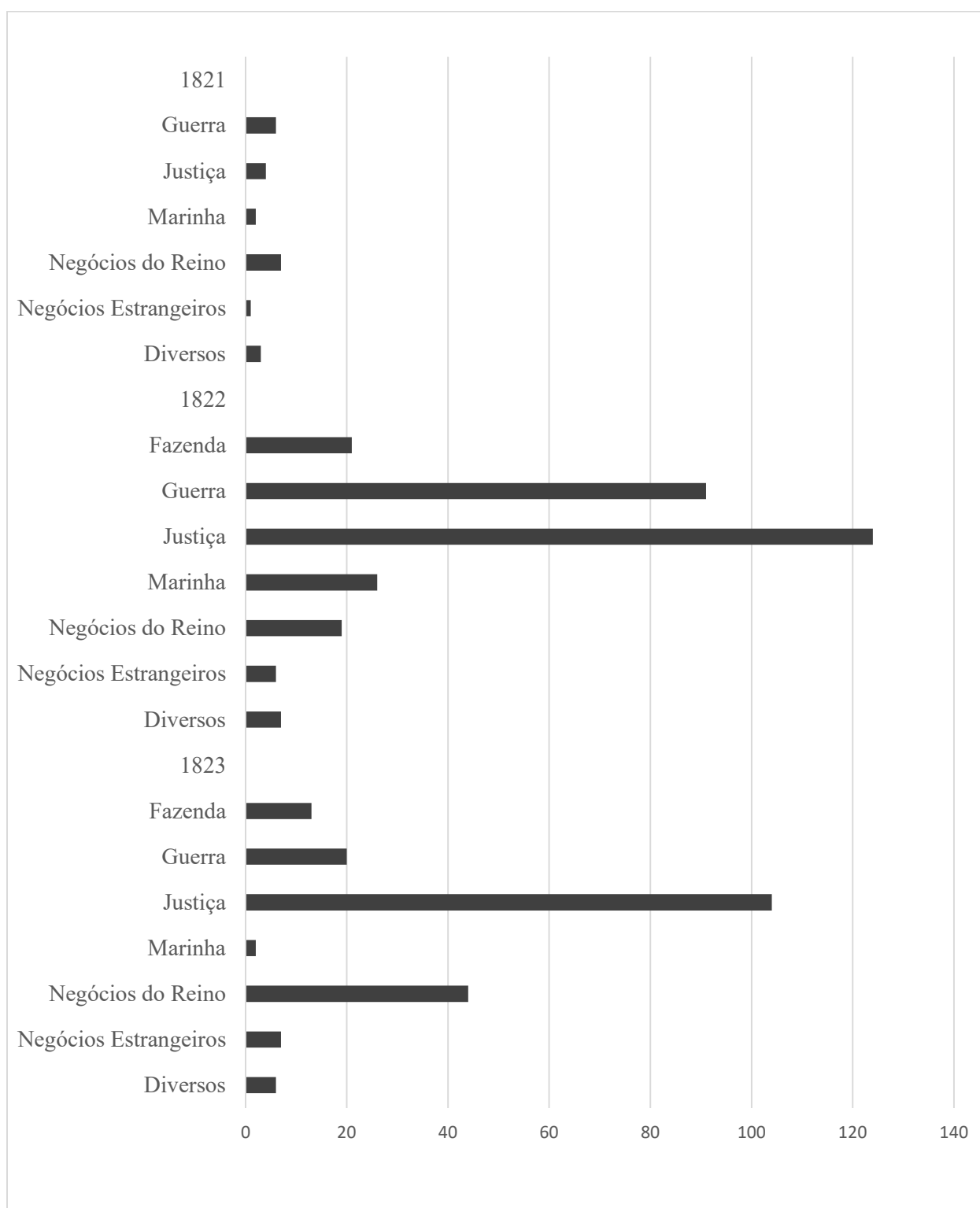
O Conselho de Estado desenvolve, nesta primeira fase da sua existência como instituição do Estado liberal emergente, uma atividade mais administrativa do que política, numa altura em que havia que proceder à reorganização das estruturas da Administração Central, e, neste particular, à anuição das portarias e avisos de provimentos de cargos da magistratura e eclesiásticos (bispados), postos do exército (até Coronel) e da armada sob proposta do Conselho da Guerra e do Almirantado⁵³⁶.

A atividade consultiva do CE é superiormente regular e intensa. Ao longo do triénio liberal (1821-1823) foram realizadas cento e sessenta e oito reuniões ordinárias (168) e seis (6) sessões extraordinárias. Na maioria das reuniões foram efetuadas consultas do Conselho de Estado sobre os assuntos relativos ao Conselho da Guerra e ao Conselho do Almirantado, bem assim como às Secretarias do Estado (Reino, Guerra, Justiça, Fazenda, Marinha e Negócios Estrangeiros). A atividade governativa do CE antecipa-se à saída do respetivo estatuto na Constituição de 1822, numa altura de intensa atividade de reforma institucional do Estado e de nomeação e provimento de cargos dos vários setores da Administração Pública. No quadro da página seguinte podemos observar o volume de documentos (portarias e avisos) levados à consulta do Conselho de Estado pelos diferentes ministérios no triénio liberal.

⁵³⁵ Marcello Caetano (1994), *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora.

⁵³⁶ “Decreto das Cortes que regula provisoriamente o Regimento para o Conselho de Estado”, in *Collecção dos Decretos, Resoluções e Ordens das Cortes gerais...*, parágrafos 12º-16º.

Gráfico II - Distribuição anual do total de documentos levados a CE pelos Ministérios (1821-1823)

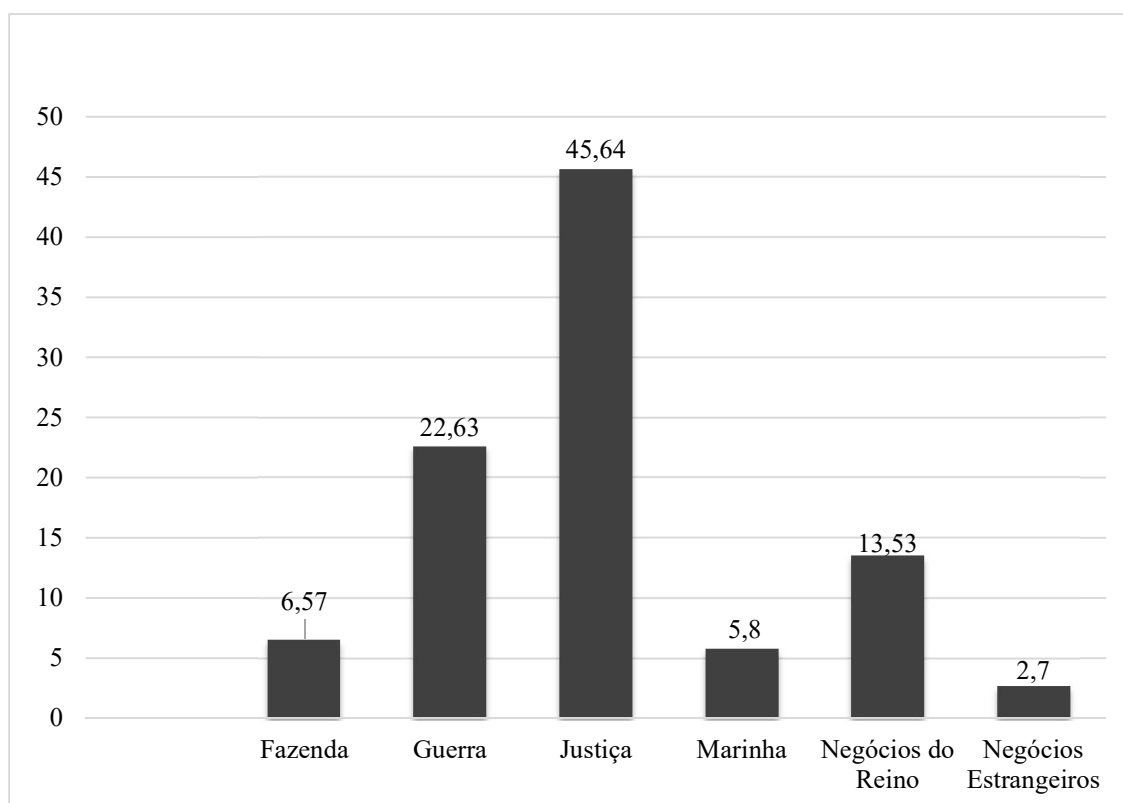


Fonte: IANTT, Actas do Conselho de Estado (1821-1823)

Intensa atividade do Conselho de Estado na homologação de atos normativos da Administração Pública, portarias e avisos, chegados ao órgão a informar sobre o provimento e/ou demissão de cargos dos vários setores da administração do Estado, num

período de transição de regime. No total de quinhentos e dezassete atos (517), submetidos a apreciação do Conselho de Estado, um valor maioritário cabe para os ofícios da Justiça (45,64% do total), seguido dos provimentos do Exército (23,63% do total), e dos assuntos do ministério do Reino (13,53% do total). As restantes Secretarias de Estado apresentam valores significativamente mais baixos, muito embora também sejam levados a consulta do Conselho de Estado os negócios da respetiva competência.

Gráfico III - Distribuição percentual do total de documentos por ministério levados a CE (1821-1823)



Fonte: IANTT, Actas do Conselho de Estado (1821-1823)

A Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, criada por Lei de 23 de agosto de 1821, tinha competência em matéria de justiça civil e criminal, assuntos eclesiásticos, provimento a ofícios de magistratura, entre outros. Desta sorte, o principal motivo pelo qual a Secretaria de Justiça detém valores predominantes nas consultas ao Conselho de Estado advém do cumprimento do princípio legal que remete exclusivamente ao órgão a competência de propor ao monarca as “pessoas para os lugares

da magistratura e para os bispados”⁵³⁷. Por outro lado, a manutenção da Secretaria dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça acopladas - uma reminiscência do Antigo Regime -, fez com que uma parte importante da administração dos cargos de jurisdição espiritual dos bispados estivesse sujeita ao parecer do Conselho de Estado, bem assim como o provimento dos ofícios de justiça e de segurança públicas. E esta parece-nos ser uma manifestação da afirmação da posição regalista em relação ao Vaticano, constituindo um sinal da política eclesiástica liberal que tende para um processo gradual de secularização do País, nos domínios económico, políticosocial e cultural; v.g. a questão, nomeadamente, da expropriação dos bens às ordens religiosas e posterior extinção das ordens no contexto de guerra civil⁵³⁸.

De igual modo, a intensa atividade de consulta governativa do Conselho de Estado, proporcionou alguns momentos de tensão entre o “antigo” Conselho da Guerra e o Conselho de Estado, suscitados pelos parágrafos 15º e 16º do novo Regimento do CE⁵³⁹. De acordo com o regimento do órgão os postos do exército, incluindo o de Coronel, depois de providos por diploma, eram posteriormente conduzidos como propostas de nomeação pelo Conselho da Guerra ao Conselho de Estado; situação similar era a dos postos da armada, que fariam seguir para o CE o provimento deferido pelo Conselho do Almirantado. Pelo disposto “o Governo aprovará, ou rejeitará as Propostas do Conselho da Guerra, ou do Conselho do Almirantado, ouvido o Conselho de Estado”⁵⁴⁰. Porém, os Conselhos Superiores da Guerra e do Almirantado questionam esta formalidade, levando o monarca a solicitar um esclarecimento à Comissão da Constituição - que redigiu o Regimento do CE -, sobre a falta de entendimento quanto à necessidade ou não de responsabilidade conexiva dos Conselheiros de Estado com os Secretários de Estado e os respetivos Conselhos da Guerra e Almirantado, no caso do uso do poder executivo. A questão arrasta-se pelas cortes desde 27 de novembro de 1821 a 4 de dezembro de 1821,

⁵³⁷ *Constituição Portuguesa de 1822*, Cap. VII, art. 168º. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf> e Jorge Miranda (2013), “Constituição de 1822 [cap. VII, art. 168º)”, in *As Constituições Portuguesas*, p. 69.

⁵³⁸ Fernando Catroga (2004), “Secularização e laicidade. Uma perspectiva histórica e conceptual”, *Revista de História das Ideias*, vol. 25, pp. 51-128.

⁵³⁹ “Decreto das Cortes que regula provisoriamente o Regimento para o Conselho de Estado”, in *Collecção dos Decretos, resoluções e Ordens das Cortes geraes, extraordinarias e constitutivas da Nação Portuguesa...*, p. 211.

⁵⁴⁰ Parágrafo 16º. Idem, *ibidem*, p. 211.

altura em que a Comissão do “Soberano Congresso” se pronuncia definitivamente sobre as dúvidas, esclarecendo o seguinte:

*“Quando o Rei, tendo ouvido o Conselho de Estado, rejeitar a proposta do Conselho da Guerra ou do Almirantado, não sendo caso que não esteja sujeito à lei de escola e antiguidade a nomeação fica livre sem dependência de nova proposta, ouvido o Conselho de Estado.”*⁵⁴¹

No entender da Comissão da Constituição, o Conselho de Estado tem supremacia sobre os Conselhos da Guerra e do Almirantado quanto ao parecer sobre as propostas de ofícios públicos do exército e da armada, de acordo com os parágrafos 15º e 16º. Dirimido este desacordo quanto às competências dos órgãos superiores do Estado, a atividade do Conselho de Estado no triénio liberal foi, conforme adiantámos, sobretudo administrativa, assegurando o aconselhamento das propostas endereçadas ao órgão pelos Secretários de Estado, de acordo com o respetivo regimento.

A transição de regime, acarreta a reorganização das competências pelos distintos conselhos e Secretarias de Estado, bem como a nomeação e substituição de titulares nos ofícios. De outro lado, há que salientar a sobrevivência de práticas e traços do modelo de monarquia polissinodal do século XVIII, mormente de alguns conselhos superiores de governação (e respetivas Secretarias de Estado), enquanto não se procede à elaboração dos regulamentos internos para cada um dos órgãos do Estado, circunstância que ocasiona situações de conflito de competências, como aquele que acabámos de referir.

O volume de atos levados a CE pela Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (13,53%) incide sobre nomeações de ofícios, incluindo os da Casa Real, ofícios concelhios e questões relativas à nomeação de bacharéis habilitados para o exercício da docência na Universidade de Coimbra.

Uma breve nota final sobre o papel do Conselho de Estado liberal no processo de desagregação do império luso-brasileiro (1822) que, muito naturalmente, foi assunto discutido ao mais alto nível, tendo ocupado uma dúzia de reuniões do Conselho de Estado que, numa primeira fase (1821.10.11 a 1821.12.07) se destinaram a confirmar a nomeação dos governadores das províncias do Brasil, após o movimento liberal no Portugal

⁵⁴¹ *Cortes Geraes e Extraordinarias da Nação Portuguesa*, nº 242, 4 de dezembro de 1821, p. 3324.

continental, tentando assegurar a tranquilidade⁵⁴²; numa segunda (1821.12.24 a 1821.12.29) manifesta-se claramente um conflito de competências entre o Conselho da Guerra e o Conselho de Estado quanto à questão da nomeação dos governadores de armas das províncias do Brasil, mormente de Santa Catarina, invocando, mais uma vez, o incumprimento dos parágrafos 15º e 16º do Regimento do CE⁵⁴³; e, finalmente em sessão extra, foi reunido o CE, em 15 de novembro de 1822, para deliberar sobre a manutenção da união de Portugal e do Brasil e orientar o processo de regência de D. Pedro I⁵⁴⁴. Neste particular, as intenções do magno conselho revelaram-se infrutíferas dados os desígnios manifestos do Príncipe Regente, pelo menos desde agosto de 1822, em tornar o Brasil um País independente⁵⁴⁵.

Em boa verdade, o destino político do Brasil fora antecipadamente traçado, primeiro com a elevação à categoria de reino (1815), e posteriormente, num contexto de forte indefinição das correntes políticas liberais, em potência imperial nacional (em setembro de 1822). Este constituía (simplesmente) o culminar do processo emancipador do antigo espaço colonial português.

5.2. A questão da barca Charles & Georges (1857-1859)⁵⁴⁶

O segundo momento de observação da atividade do Conselho de Estado remete para uma conjuntura totalmente distinta do primeiro período escolhido, sob vários prismas:

- a) Com efeito, trata-se, por ora, de analisar a dimensão da atividade do órgão em função de um incidente diplomático integrado no movimento político do abolicionismo,
- b) O incidente diplomático insere-se no período da Regeneração política (1851-1868), conotado a um tempo de estabilidade, modernização administrativa e crescimento económico do País.

⁵⁴² IANTT, *Atas do Conselho de Estado (1821-1844)*, fls. 5 – 11.

⁵⁴³ IANTT, *Atas do Conselho de Estado (1821-1844)*, fl. 14.

⁵⁴⁴ IANTT, *Atas do Conselho de Estado (1821-1844)*, fls. 58-59.

⁵⁴⁵ A independência do Brasil completa-se em 1831, quando Pedro I abdica em favor do seu filho D. Pedro de Alcântara, futuro Pedro II, e, subsequentemente, ocorre a nacionalização do Estado brasileiro.

⁵⁴⁶ Atas das reuniões do Conselho de Estado constituem uma importante fonte para o estudo de nossa política externa, mormente na segunda metade do século XIX.

- c) A dimensão de atividade observada reporta à posição assumida pelo CE quanto à forma de proteger os superiores interesses nacionais e as estratégias de afirmação da soberania colonial, ante um conflito de dimensão internacional, aquilatando a influência política do órgão em matérias de Estado. Ou seja, transitamos da atividade administrativa «tout court» para uma das dimensões tradicionais do CE, plasmadas, desta feita, no art. 110º, da Carta de 1826: “Os Conselheiros serão ouvidos em todos os Negócios graves, e Medidas gerais de Pública Administração, principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de Paz, Negociações com Nações Estrangeiras (...)”. A ação política do Conselho de Estado, mormente em questões de política externa.
- d) *The last but not the least*, a capacidade de gestão do conflito, por parte do governo e do Conselho de Estado, em face da pressão externa como forma de garantir a soberania e a independência nacionais em território colonial⁵⁴⁷.

O apresamento da barca francesa Charles et Georges, em novembro de 1857, insere-se numa conjuntura política marcada pela crescente pressão das correntes ideológicas anti-esclavagistas, pró-abolicionistas e filantrópicas, com origens anglófonas, desde inícios do século XIX, e a expansão do sistema económico internacional livre-cambista⁵⁴⁸. No Tratado Anglo-Luso de 1810, Portugal viu-se obrigado a acatar a limitação do tráfico negreiro nos territórios onde exercia soberania, não obstante o comércio escravagista em direção ao Brasil ter-se mantido quase inalterado⁵⁴⁹. A

⁵⁴⁷ Existe um trabalho síntese, à altura pioneiro, sobre o posicionamento do Conselho de Estado na questão do apresamento da barca Charles et Georges da responsabilidade de Fortunato de Almeida. O autor referido pugna pela defesa de uma posição humanitária portuguesa que, no seu entender, não era bem compreendida no contexto europeu da época. Escusámo-nos de abonar razões para desmentir tão ingénua posição. A bibliografia de referência que citaremos neste ponto arrola um conjunto de situação que negam esse ponto. Por outro lado, o nosso desígnio é o de proceder a uma análise hermenêutica que consigne o alinhamento das posições dos Conselheiros de Estado sobre a questão em causa e não o estudo da teia legislativa e da prática abolicionista portuguesa ao longo do século XIX. Fortunato de Almeida (1917), “A questão do apresamento da barca Charles et Georges e o Conselho de Estado”, *Revista de História*, Julho-Setembro, Lisboa: Livraria Clássica, pp. 206-224.

⁵⁴⁸ A Inglaterra foi a primeira potência da Europa industrializada a decretar ilegalização do comércio de escravos, em 1807, pelo *Slave Trade Act* que proibia o comércio de escravos no Império Britânico. Valentim Alexandre explica as principais razões da pressão abolicionista inglesa associando-as ao desenvolvimento do capitalismo industrial inglês, sustentado, essencialmente, em mão de obra assalariada. Ver por todos, Valentim Alexandre (2000), “Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-1851)”, in *Velho Brasil Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 83-120.

⁵⁴⁹ João Pedro Marques faz referência, especificamente, à escassa literatura de época que trata da questão da libertação de mão-de-obra escrava (as teorias abolicionistas). Ver por todos, João

instauração definitiva do liberalismo, em 1834, trouxe consigo uma política económica liberal favorável ao desenvolvimento de um projeto colonial africano de feição abolicionista⁵⁵⁰. Em boa verdade, foi durante o governo setembrista de Passos Manuel, que Sá da Bandeira avançou com as primeiras propostas abolicionistas, em 1836, que serviram para justificar o expansionismo imperial português em África⁵⁵¹. Conforme assevera João Pedro Marques, “o processo emancipacionista teve aflorações anteriores a 1830, mas, na medida em que foram simples epifenómenos”⁵⁵² não valerá a pena dedicarlhes especial análise, em vista do atual objeto de estudo – a explanação das circunstâncias políticas, diplomáticas e jurídicas -, justificativas no Conselho de Estado do apresamento da barca francesa Charles et Georges. O projeto nacionalista de reedificação do Império Africano de Sá da Bandeira, enquanto Presidente do Conselho de Ministros setembrista, reflete-se no Relatório de 19 de fevereiro de 1836, que apresentou à Câmara dos Deputados, no qual procede à apologia da abolição do comércio de escravos como condicionante do desenvolvimento da economia colonial, pronunciando o desejo de “criar um novo império no continente africano”⁵⁵³. No entender de Sá da Bandeira,

*“Em nossas províncias africanas existem ricas minas de ouro, cobre, ferro, e pedras preciosas: ali podemos cultivar tudo quanto se cultiva na América: possuímos terras da maior fertilidade nas ilhas de Cabo Verde, em Guiné, Angola e Moçambique: grandes rios navegáveis fertilizam algumas das nossas províncias, e facilitam o seu comércio; naqueles vastos territórios poderemos cultivar em grande a cana do açúcar, o arroz, anil, algodão café e cacau; numa palavra todos os géneros chamados coloniais”*⁵⁵⁴.

Pedro Marques (1999), *Os Sons do Silêncio: o Portugal de Oitocentos e a Abolição do Tráfico de Escravos*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

⁵⁵⁰ Miguel Bandeira Jerónimo salienta a relação entre o desenvolvimento da corrente abolicionista e o projeto de expansão da soberania colonial na África portuguesa. Cfr. Miguel Bandeira Jerónimo (2013), “Portugal no mundo”, in Pedro Tavares de Almeida (coord.), *História Contemporânea de Portugal. A Construção Nacional (1808-2010)*, vol. 2, pp. 94-96.

⁵⁵¹ Miguel Bandeira Jerónimo (2015), *The ‘Civilizing Mission’ of Portuguese Colonialism, 1870-1930*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁵⁵² João Pedro Marques (2001), “Uma cosmética demorada: as Cortes perante o problema da escravidão (1836-1875)”, *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), p. 210. 209-247.

⁵⁵³ Valentim Alexandre (2000), “Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51)”, *Velho Brasil Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, p. 95.

⁵⁵⁴ Sobre o contexto nacional e internacional da promulgação do Decreto de 10 de Dezembro de 1836, cfr. por todos, Miguel Bandeira Jerónimo (2013), “Portugal no mundo”, in Pedro Tavares de Almeida (coord.), *História Contemporânea de Portugal. A Construção Nacional (1808-2010)*, vol. 2, pp. 94 e 103; Manuel Maria Manuela Lucas, “Organização do Império”, in Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque (coord.), *O Liberalismo (1807-1890)*, vol. V, *História de Portugal*, dir. José Mattoso, Lisboa: Editorial Estampa, 1994, pp. 296-301 e Valentim

O relatório referido antecede a publicação do Decreto de 10 de Dezembro de 1836, que estabelece a proibição do comércio de escravos nos territórios portugueses a Sul do Equador, como forma de justificar os projetos de expansionismo colonial na África portuguesa.

O sistema económico internacional, de pendor livre-cambista, assente no crescimento industrial e em mão-de-obra assalariada, dispensava o negócio de escravos. A Inglaterra, líder do movimento abolicionista no Ocidente europeu, pressiona Portugal a terminar com a escravatura, primeiro no Brasil, posteriormente em África⁵⁵⁵. Sá da Bandeira e o governo setembrista vêem-se condicionados pela forte pressão inglesa e os interesses económicos coloniais dos negreiros africanos. Por seu lado, a precária vigilância dos territórios coloniais africanos viabilizava o contrabando, pondo em causa o cumprimento cabal da lei de 1836⁵⁵⁶. Esta situação pôs em causa a aliança anglo-lusa, abrindo um conflito diplomático com a Grã-Bretanha que se manifesta inflexível e determinada a pôr cobro ao comércio de escravos pela armada portuguesa.

Em 1839 o Parlamento britânico aprovou o chamado *Bill Palmerston* (24 de agosto de 1839), pelo qual dava plenos poderes à marinha britânica para apresar qualquer navio português que transportasse escravos. “A violenta medida causou consternação no Brasil e um verdadeiro levantamento de fervor nacionalista em Portugal”⁵⁵⁷. Para

Alexandre (2000), “Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51)”, *Velho Brasil Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 83-120. Na década de 30 e 40 definiram-se duas correntes distintas sobre a política abolicionista, a primeira personificada pelo Duque de Palmela que recua à data do reconhecimento da independência do Brasil (1825), aceita, por influência anglófona, as teses abolicionistas, assumindo uma posição conservadora favorável aos ‘interesses’ exógenos; a segunda representada por Sá da Bandeira assume especial relevo nos anos 30 e desenvolve-se em torno a ideia de consagração da soberania nacional e a emancipação política em relação aos interesses ingleses sobre os territórios coloniais portugueses em África (perspetiva nacionalista-progressista).

⁵⁵⁵ A França decretou a abolição e o tráfico da escravatura no I governo provisório da II República (1848), sob pressão e influência da legislação inglesa. Com a chegada do II Império (1852-1870), são introduzidas exceções à lei republicana, dado que as prioridades são outras, e nenhuma ação é tomada com efetivo efeito antes do termo deste período prolongado. Cfr. Jean Picq (2009), *Une Histoire de L'Etat en Europe...*, Paris: Presse de Sciences Po.

⁵⁵⁶ Valentim Alexandre (1998), “A questão colonial no Portugal oitocentista, 1825-1890”, in Valentim Alexandre e Jill R. Dias (coords.), *O Império Africano, 1825-1890*, Lisboa: Estampa, 1998, pp. 74-97.

⁵⁵⁷ João Pedro Marques (1995), “Resistência ou adesão à «causa da humanidade»? Os setembristas e a supressão do tráfico de escravos (1836-1842)”, *Análise Social*, vol. xxx (131-132), (2.º-3º), p. 375.

Valentim Alexandre o *Bill* é um ato de guerra não declarado. Mais recentemente, Miguel Bandeira Jerónimo salienta que, com esta medida, a Inglaterra pretende chamar a si o controlo do tráfico e contestar as medidas protecionistas e expansionistas lusas. O desentendimento anglo-luso só termina com a assinatura do Tratado anglo-português de 3 de julho de 1842, pelo qual as duas nações acordaram o direito de visitar os navios de uma e outra que fossem suspeitos de escravatura⁵⁵⁸. O governo português passou a considerar como pirataria o tráfico de escravos satisfazendo os interesses ingleses.

Na década seguinte, Sá da Bandeira, na qualidade de Ministro da Marinha, conduz, paulatinamente, o projeto progressista legislativo abolicionista com a promulgação de uma série de leis no sentido de colocar fim ao tráfico⁵⁵⁹. Contudo, o negócio de escravos prosseguia com a cumplicidade das autoridades locais, “como era reconhecido até oficialmente”⁵⁶⁰.

É neste contexto que ocorre o apresamento, em Moçambique, da barca francesa Charles et Georges, a 29 de novembro de 1857, e a subsequente condenação do capitão francês (Étienne Mathurin Rouxel) pela armada portuguesa que os enviou para Lisboa, por se suspeitar que efetuava tráfico de homens para a Ilha de Reunião. Este incidente gerou uma crise diplomática de primeira grandeza entre Portugal e a França.

O Conselho de Estado foi chamado a pronunciar-se sobre o incidente, que implicava uma penosa relação de forças, perante a procura de uma solução que acautelasse a soberania colonial portuguesa. A análise dos pareceres dos Conselheiros de Estado nas duas reuniões celebradas, respetivamente em 21 de outubro de 1858 e 7 de janeiro de 1859, após terem sido realizadas quatro reuniões preparatórias, no Ministério do Reino, para as quais foram convocados os Conselheiros de Estado das duas secções do conselho superior (secção administrativa e de contencioso)⁵⁶¹.

⁵⁵⁸ Fortunato de Almeida (1917), “A questão do apresamento da barca Charles et Georges e o Conselho de Estado”, *Revista de História*, Julho-Setembro, Lisboa: Livraria Clássica, p. 206.

⁵⁵⁹ Nomeadamente, as leis de 14 de dezembro de 1854, conhecidas pela “lei do liberto”, condição que ficava a meio da de escravo e de homem livre.

⁵⁶⁰ Margarida Seixas procedeu ao estudo jurídico das normas abolicionistas e a restante legislação suplementar, concluindo pela dificuldade, e, não raras vezes, impossibilidade, de aplicação das leis. Cfr. Margarida Seixas (2015), “Escravos e libertos no Boletim Oficial de Angola (1845-1875)”, *E-Revista de Estudos Interculturais do CEI – ISCAP*, nº 3, maio, pp. 1-33.

⁵⁶¹ De acordo com as memórias do general José Jorge Loureiro, as reuniões preparatórias decorreram nos dias 11, 12, 13 e 15 de outubro de 1858. Cfr. José Jorge Loureiro

Conforme adiantámos, no ponto 5. Metodologia e Fontes da Introdução, o estudo crítico a que procedemos assenta em pressupostos metodológicos provenientes da crítica social de raiz foucaultiana. Michel Foucault concebe as formulações discursivas em termos de relações de poder, numa instituição (organização) ou sociedade. Para ele as regras de formação discursiva apresentam-se como um sistema de relações entre práticas discursivas, tipos enunciativos, conceitos, valores e estratégias que nem sempre são exclusivos do sujeito que os pronuncia. A análise do conjunto destes elementos que caracterizam a formação discursiva na sua subjetividade, possibilita a passagem da dispersão para a regularidade (enunciados)⁵⁶². Consideramos os enunciados atendendo ao contexto em que são proferidos, em detrimento de outros que são excluídos, procurando esmiuçar os seus efeitos de verdade. Os enunciados (unidade elementar do discurso) são, o mais das vezes, aceites, repetidos e transmitidos⁵⁶³. Deste modo, procedemos à análise da manifestação do saber no conjunto dos enunciados para identificar o que foi dito verdadeiramente e perceber os compromissos, bem como as posições de confronto entre os elementos discursivos.

Os tipos enunciativos foram agrupados de acordo com princípios argumentativos de natureza política, jurídica e militar, atendendo ao carácter enunciativo distintivo do domínio do saber em que os componentes do discurso podem aparecer, de modo a agrupá-los consoante a sua substância intrínseca. De igual modo, atendemos à respetiva sequência cronológica de aparecimento, organização e transformação.

(1986), *Memórias políticas, 1834-1844*, estudo introdutório de Maria de Fátima Bonifácio, Lisboa: edições Rolim.

⁵⁶² Michel Foucault considera três dimensões na análise da formação das modalidades enunciativas: a) Quem fala?; b) Qual a posição institucional do sujeito? e c) O que define o sujeito? Cfr. Michel Foucault, *A Arqueologia do Saber*, pp. 83-88.

⁵⁶³ Conforme salienta Paul Veyne, “Os discursos variam ao longo do tempo; mas a cada época eles passam por verdadeiros. De modo que a verdade se reduz a um dizer verdadeiro, a falar de maneira conforme ao que se admite ser verdadeiro e se fará sorrir um século mais tarde” (tradução nossa). Cfr. Paul Veyne (2008), *Foucault, sa pensée, sa personne*, Paris: Albin Michel, p. 15.

Quadro VIII - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 21 de outubro de 1858)

Conselheiros	Enunciados / argumentos ⁵⁶⁴
<p>Duque de Loulé⁵⁶⁵ Presidente do Conselho de Ministros Partido Histórico</p>	<p>Políticos: Portugal propôs a mediação de uma 3ª potência; a França por ofício de 3/11/58 impôs três condições: a) entrega do navio; b) libertação do capitão e c) mediação dos Países Baixos para efeitos de indemnização. Em resposta à solicitação portuguesa de esclarecimentos, o consulado francês ameaça retirar-se de Lisboa. Disse ainda ter solicitado à Grã-Bretanha opinião sobre" o “gravíssimo assunto” que lhe disse que o governo português devia aceitar as condições propostas pelo governo francês "porque não tinha por clara a justiça de Portugal nesta questão".</p> <p>Jurídicos: Tribunais judiciais consideraram "boa presa"; " pelos crimes de contrabando e comércio de escravatura"; governo francês contesta, mas as "circunstâncias de facto e as razões de Direito" estão do lado português.</p> <p>Militares: n/e</p> <p>Parecer: n/e</p>
<p>António José de Ávila Licenciado em Filosofia Conservador moderado</p>	<p>Políticos: Pressão da França altamente ofensiva "da honra e decoro nacional"; Alerta para o facto de Silva Cabral nas reuniões anteriormente tidas no Ministério do Reino ter defendido uma posição contrária "de que a apreensão do navio fora legalmente feita".</p> <p>Jurídicos: Convencido do direito e justiça da ação portuguesa; não podendo Portugal fazer valer o Direito, devia aceitar as condições da França, mas rejeitar a mediação proposta para viabilizar a indemnização que devia ser rejeitada: Aceitando a indemnização, Portugal estava "a dar razão na questão de direito".</p> <p>Militares: n/e</p> <p>Parecer: n/e</p>
<p>Duque da Terceira⁵⁶⁶ Político e Militar; Liberal moderado</p>	<p>Políticos: "desagravo da honra nacional"</p> <p>Jurídicos: n/e</p> <p>Militares: "deficiência de meios tanto marítimos como terrestres"</p> <p>Parecer: Ceder às exigências da França, quanto à entrega do navio e soltura do capitão.</p>

⁵⁶⁴ Os sublinhados são nossos.

⁵⁶⁵ Nuno José Severo de Mendonça Rolim de Moura Barreto.

⁵⁶⁶ António José de Sousa Manuel de Meneses Severim de Noronha.

Conselheiros	Enunciados / argumentos ⁵⁶⁴
<p>Duque de Saldanha⁵⁶⁷ Militar, Político e Diplomata; Regenerador com oscilações</p>	<p>Políticos: n/e Jurídicos: Cumprimento da justiça importante principalmente nas questões internacionais; e que 2º Silva Cabral teria havido falta de justiça nos atos das autoridades portuguesas. Militares: n/e Parecer: Ceder às exigências da França, com entrega e soltura do capitão.</p>
<p>João de Sousa Pinto de Magalhães Licenciado em Direito Liberal moderado</p>	<p>Políticos: Urge defender a existência da pátria. Jurídicos: "a justiça está pela nossa parte"; "França atropela o Direito Internacional em dois pontos: "fazer reclamações e estabelecer exigências". Militares: "Disparidade de forças entre Portugal e a França é tão enorme (...) a resistência seria inútil e calamitosa " Parecer: Ceder, entregando a barca e soltando o capitão, julgando necessário rejeitar as condições impostas pela França.</p>
<p>José Bernardo da Silva Cabral Licenciado em Cânones Cartista</p>	<p>Políticos: n/e Jurídicos: A questão deve ser analisada de acordo com o Direito Nacional e Internacional. Já havia sido considerada a questão nas reuniões tidas no Ministério do Reino das duas secções do Conselho de Estado Administrativo, antes da sessão do CE. Considera que, depois de análise do processo judicial, houve precipitação das autoridades portuguesas assentes numa suspeita e não em factos (corpo de delito). Procede a inúmeras críticas à instrução do processo. Em resposta à crítica de Ávila sobre a sua repentina mudança de opinião defende-se dizendo que não teve conhecimento de todos os dados do processo". Militares: n/e Parecer: n/e</p>
<p>José Cupertino de Aguiar Ottolini Magistrado; Procurador-geral da Coroa</p>	<p>Políticos: "O negócio havia agora de ser ponderado pelo lado das conveniências políticas"; não eram dignas de ser consideradas as exigências do governo francês; Interessava acautelar a "Honra e independência portuguesa"; "ofensivo dos direitos de soberania e independência da Nação Portuguesa as exigências francesas". Jurídicos: França infringiu as leis do nosso país. De acordo com o Direito Internacional as presas feitas em alto mar sobre navios neutros eram julgadas pela jurisdição da nação captora, e que enquanto não fosse proferida</p>

⁵⁶⁷ João Carlos Saldanha Oliveira e Daun.

Conselheiros	Enunciados / argumentos ⁵⁶⁴
	<p>decisão judicial, a nação a quem pertencia o navio não tinha direito de reclamar.</p> <p>Militares: A única justificação para a anuência do governo português às reclamações francesas eram a "força e a violência certa e eminente"; "estava eminente o emprego da força" pela França.</p> <p>Parecer: O governo português devia ceder às circunstâncias (entregando o navio e soltando o capitão), mas declarando firmemente que persistia na profunda convicção do seu direito e justiça.</p>
<p>José Jorge Loureiro Frequentou Direito, Militar Partido Histórico</p>	<p>Políticos: n/e Jurídicos: n/e Militares: n/e Parecer: "Ceder às exigências francesas na presença de força".</p>
<p>1º Visconde de Algés (José António Maria de Sousa Azevedo) Licenciado em Direito Cartista</p>	<p>Políticos: Também entendia que não deviam ser aceites as cláusulas propostas pelo governo francês; defesa da honra e dignidade nacionais.</p> <p>Jurídicos: "direito e justiça do lado português"; ceder à França só em caso de necessidade para evitar graves consequências; Recomenda que se pondere "a fundo a causa e não as fórmulas da dedução judicial", numa crítica a Silva Cabral.</p> <p>Militares: "Ceder ao império das circunstâncias para evitar luta com uma nação muito mais poderosa".</p> <p>Parecer: Ceder.</p>

A distribuição tipológica dos argumentos apresentados e discutidos na primeira reunião do Conselho de Estado, de 21 de outubro de 1858, pelos distintos Conselheiros de Estado assenta fundamentalmente em formulações discursivas que reportam a enunciados essencialmente jurídicos e políticos. Dos oito Conselheiros, cinco têm formação em Direito, sendo um magistrado e procurador-geral da coroa, dois licenciados em Direito, um licenciado em Cânones e outro com frequência na mesma área de conhecimento⁵⁶⁸. Os restantes três repartiram a sua longa carreira entre a política e a milícia⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ José Cupertino de Aguiar Ottolini (magistrado, Procurador-geral da Coroa), João de Sousa Pinto de Magalhães (licenciado em Direito) e o Visconde de Algés (licenciado em Direito), José Bernardo da Silva Cabral (licenciado em Cânones) e José Jorge Loureiro (frequentou Direito).

⁵⁶⁹ António José de Ávila, Duque da Terceira e Duque de Saldanha.

O Conselho de Estado reuniu pela primeira vez em sessão ordinária perante o Presidente do Conselho de Ministros – o Duque de Loulé -, que, no início da reunião, procedeu a um ponto da situação. No conjunto dos argumentos proferidos pelos oito Conselheiros sobre o incidente diplomático subsequente ao apresamento da barca *Charles et Georges*, os enunciados são fundamentalmente jurídicos e políticos. No que respeita aos enunciados jurídicos podemos dividir em dois grupos: os Conselheiros que consideram que a França atropelou a lei portuguesa (Direito Interno) e o Direito Internacional e os que consideram que houve precipitação por parte das autoridades judiciais portuguesas que sustentaram a ação numa suspeita e não em factos (Duque de Saldanha, Silva Cabral e José Jorge Loureiro)⁵⁷⁰. O general José Jorge Loureiro, revelando assinalável ignorância sobre as obrigações jurídicas contratadas, defendia a posição francesa ao salientar que o direito francês não proibía o tráfico de escravos pelo que não devia ter ocorrido o apresamento da barca e do capitão⁵⁷¹.

Os enunciados de raiz política consubstanciam-se em torno das questões do “desagravo da honra nacional”, “defesa da existência da pátria”, “acautelar a honra e independência portuguesa” ou os “direitos de soberania e independência da Nação Portuguesa”, num contexto de relações bilaterais com a França, a força mais poderosa.

Os argumentos militares sustentam-se na disparidade de forças (naval e militar) entre Portugal e a França. A constatação evidente de que seria inútil e calamitoso defrontar a França. No conjunto dos enunciados, os fundamentos jurídicos são os mais presentes, exercendo uma função primordial e singular, articulando-se com os argumentos políticos. Com bem menor incidência surgem os enunciados militares, dada

⁵⁷⁰ Valerá a pena salientar que, ao tempo, a relação entre a teoria da soberania e o sistema jurídico não se encontrava desenvolvida ao ponto de estabelecer, de acordo com o modelo de Hans Kelsen, uma relação definida entre sistema jurídico nacional (interno) e sistema jurídico internacional, dirimindo a questão de saber se o direito interno é superior ao direito internacional, conforme fora colocada pelos juriconsultos do CE. Kelsen veio defender o monismo, ou seja que os dois direitos não podem ser separados. Em caso de conflito entre as normas interna e internacional, esta última deve prevalecer. Hans Kelsen (2006), *Teoria Geral do Direito e do Estado*, S. Paulo: Martins Fontes.

⁵⁷¹ Opinião corroborada por Fortunato de Almeida quando afirma que as declarações proferidas nas reuniões preparatórias do Conselho de Estado no Ministério do Reino, pelo referido general José Jorge Loureiro, revelavam “total ausência de cultura e senso jurídico” e “por falta de conhecimentos jurídicos, laborava numa série de equívocos e erros que o levavam a conclusões peregrinas”. Fortunato de Almeida (1917), “A questão do apresamento da barca *Charles et Georges* e o Conselho de Estado”, p. 215 e p. 223.

a evidência da incapacidade portuguesa para defrontar a França. Esta dimensão era, para todos, a menos desejada e inverosímil.

Em boa verdade, a essência do incidente relevava fundamentalmente de questões legais, de direito, e de direito marítimo em particular, e talvez por isso mesmo tenha sido chamada a secção de contencioso administrativo para aquilatar da legalidade da ocorrência (em vista das medidas legislativas abolicionistas portuguesas e internacionais já referidas, e dos tratados luso-britânicos), avaliar as respectivas diligências processuais dos tribunais judiciais portugueses e os contornos jurídicos da questão. É precisamente neste contexto que se compreende a incidência dos enunciados e referência sobre aspetos relevantes do direito nacional e internacional e a referência direta aos meandros da instrução do processo pelas autoridades judiciais portuguesas. Os Conselheiros do contencioso administrativo, presentes na sessão do superior conselho, fazem questão de ressaltar a necessidade de cumprimento do direito e da justiça portuguesas ao afirmar, designadamente que “a justiça está pela nossa parte” e que “a França infringiu as leis do nosso País”⁵⁷². Nada melhor para escorar a defesa dos interesses da soberania nacional do que a norma jurídica.

A reunião seguinte teve lugar no dia 7 de janeiro de 1859, com o intuito de fechar a difícil questão que se arrastava desde finais de 1857, altura do apresamento da barca e da prisão do capitão Étienne Mathurin Rouxel, com os cento e dez (110) escravos mantidos no navio apreendido.

⁵⁷² IANTT, *Atas do Conselho de Estado (1854-1859)*, Livro II, fls. 244v. e 245v.

Quadro IX - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 7 de janeiro de 1859)

Conselheiros	Enunciados / argumentos
<p>António José de Ávila Licenciado em Filosofia Cartista moderado</p>	<p>Políticos: n/e Jurídicos: "irregularidade do processo feito em Moçambique, mas competia aos tribunais e não ao governo resolvê-las" Militares: n/e Paracer: Ceder.</p>
<p>João de Sousa Pinto de Magalhães Licenciado em Direito Magistrado Liberal moderado</p>	<p>Políticos: "aconselhava a cedência porque o ponto em que cedíamos não arriscava direta e imediatamente a existência do Estado" Jurídicos: n/e Militares: n/e Parecer: Ceder.</p>
<p>José de Cupertino de Aguiar Ottolini Magistrado; Procurador-geral da Coroa</p>	<p>Políticos: "concessão de amnistia por exercício do poder moderador, não isoladamente para este caso, mas todos os casos semelhantes"; "o governo francês recusou a mediação de uma 3ª potência apesar do Tratado de Paris de 1856⁵⁷³"; "sobre a indemnização deve recorrer-se à mediação dos Países Baixos"; "razões de Estado competem ao executivo e podem impedir o poder judicial". Jurídicos: n/e Militares: n/e Parecer: Aconselha cedência, mas com redação de uma circular aos representantes portugueses no estrangeiro explicando os factos.</p>
<p>1º Visconde de Algés José António Maria de Sousa Azevedo Licenciado em Direito Cartista</p>	<p>Políticos: "Antes de medir as nações pelas suas forças tinha de as considerar pelos seus direitos de independência e existência social no mundo civilizado"; "não se trata da independência nacional". Jurídicos: "Uma questão de direito"; "o negócio achava-se pendente no poder judicial"; "Direito interno versus Direito Internacional"; "o direito interno deve prevalecer sobre o direito internacional"; "provado exercício de tráfico de escravatura"; "enquanto não passar em tribunal de 2ª instância a sentença não é verdadeira". Militares: n/e Parecer: Ceder.</p>

Nesta sessão intervieram apenas o Visconde de Algés, Ávila, Ottolini e Sousa, reiterando que, na sequência das opiniões proferidas na reunião anterior, eram favoráveis à cedência às condições exidas pela França.

Finda a prolongada discussão nas várias instâncias do poder executivo⁵⁷⁴ e moderador, o rei e o governo português, de acordo com as circunstâncias políticas internas e externas, cede a todas as condições exigidas pela França, incluindo a gravosa questão da indemnização.

O incidente assumiu contornos políticos atentadores da dignidade e prestígio nacionais, quando a França ameaçou impor pela força a libertação do comandante e do navio, estribando-se na suposta noção de que o tráfico de negros teria sido regular de acordo com a lei francesa, colocando em causa a decisão dos tribunais portugueses. O Conselho de Estado avaliou, as circunstâncias políticas nacionais e internacionais, e pronunciou-se sobre o desenrolar do processo jurídico nos tribunais portugueses, mormente em comissão de contencioso administrativo. Da análise a que procedemos do conteúdo das atas das reuniões do CE podemos concluir o seguinte:

- a) A questão do apresamento da barca Charles et Georges é tratada no Conselho de Estado como um assunto simultaneamente político e jurídico, com papel ativo da secção de contencioso administrativo no CE.
- b) Persiste uma tendência para realçar as questões processuais e de Direito (nacional e internacional).
- c) O conjunto dos enunciados político-diplomáticos aponta para a essencial necessidade de salvaguardar em todo o processo a dignidade e independência nacionais.
- d) As questões militares, incapacidade de enfrentar a França e o desejo de evitar o conflito, condicionaram indelevelmente a cedência a todas as exigências francesas.

⁵⁷³ Este tratado proclama a integridade do Império Otomano e a superioridade ocidental, na sequência da Guerra da Crimeia (1853-56) que opôs a aliança Anglo-Franca-Sarda e o Império Otomano ao Império Russo, declarando a neutralidade do Mar Negro. A Conferência de Paris procedeu também à abolição do corso marítimo (essencialmente praticada pela França e a Inglaterra), e reconheceu o direito ao comércio neutral em tempo de guerra, tendo sido rubricada por 52 signatários, com exceção da Espanha e dos EUA. *Traité de Paris de 1856*. [Em linha]. Disponível em : <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1856paris.htm>.

⁵⁷⁴ Designadamente as reuniões preliminares no Ministério do Reino anteriormente referidas.

Finalmente, a 10 de janeiro de 1859, efetuou-se uma reunião sumária do Conselho de Estado para aprovação da sanção régia, que teve unânime aceitação dos membros do Conselho de Estado, e o Decreto das Cortes gerais que “relewa o governo da responsabilidade que assumiu por entregar ao governo francês a barca Charles et Georges e o seu capitão”⁵⁷⁵, autorizando o pagamento da indemnização exigida pela França. O CE acompanhou *pari passu* a dimensão interna e externa do problema e equacionou as várias soluções, emitindo parecer final de acordo com as circunstâncias político-militares do momento, parecer que foi acatado pelo monarca D. Pedro V, enquanto chefe de Estado.

No ponto seguinte procederemos à análise do papel do CE na solução do conflito diplomático que originou o *Ultimatum* inglês.

5.3. O Conselho de Estado do *Ultimatum* à Revolta de 31 de janeiro (1890-1891)

Não iremos dar conta de todas as circunstâncias, externas e internas, que conduziram à crise do *Ultimatum* de 11 de janeiro 1890, por sabermos da existência de aprofundadas análises contextuais do fenómeno colonial que marcou a política externa portuguesa (e europeia) do último quartel do século XIX⁵⁷⁶, mas também por não constituir o propósito deste projeto que se centra no exame do papel político e consultivo do Conselho de Estado ao tempo do liberalismo. Este é o principal motivo que nos leva a atalhar caminho, expondo brevemente os principais contornos da questão que leva à reunião de emergência do Conselho de Estado, dando ênfase ao teor das discussões e dos pareceres enunciados pelos Conselheiros relativamente à grave crise diplomática dali

⁵⁷⁵ IANTT, *Atas do Conselho de Estado (1854-1859)*, Livro II, fl. 256v.

⁵⁷⁶ Ver, mormente, Nuno Severiano Teixeira (1997), “Política Externa e Política Interna no Portugal de 1890: o Ultimatum inglês”, *Análise Social*, vol. XXIII (98), 4.º, 687-719. Para uma análise jurídica ver sobretudo Miguel Patrício (2013), “Do Ultimatum de 1890 ao Tratado Luso-Britânico de 1891 – Ensaio de História Diplomática”, *RIDB*, Ano 2, nº 10, pp. 11371-11413; Valentim Alexandre (1996), “Questão colonial e questão nacional em Oliveira Martins”, *Análise Social*, vol. XXXI (135), 1996 (1.º), 183-201, sobretudo as pp. 191-201; e também a posição coeva de Oliveira Martins que se manifesta descrente e crítico em relação à posição portuguesa em África. Cfr. Joaquim Pedro de Oliveira Martins, (1992), *Política e Economia Nacional*, 3ª ed., Lisboa: Guimarães Editores, pp. 37-57. Sobre as correntes do colonialismo europeu do final do século XIX à segunda Guerra Mundial, ver por todos Jean-Louis Miège (1993), *Expansion Européenne Et Décolonisation de 1870 à nos Jours*, Paris: PUF. Jean-Louis Miège distingue o colonialismo dos países com tradição colonizadora, e por sinal menos desenvolvidos da Europa oitocentista (Portugal e Espanha), que reivindicavam direitos históricos, dos países mais desenvolvidos e industrializados com ou sem tradição colonizadora (Alemanha e Bélgica), que impuseram o princípio de ocupação efetiva na Conferência de Berlim (1884/85).

decorrente. Simetricamente avaliaremos as soluções discursivas expostas no supremo órgão de consulta régia relativamente às importantes repercussões internas do ‘estrondoso’ e humilhante acontecimento diplomático, enquadrado no movimento pró-colonialista e nacionalista da segunda metade do século XIX.

As pressões iniciaram-se de forma oral por parte do ministério inglês em 1890 quanto à passividade portuguesa, em nota diplomática – *memorandum* de 11 de janeiro de 1890 -, a Grã-Bretanha exige que Portugal retire todas e quaisquer forças militares portuguesas que se encontrem no Chire e nos territórios dos macololos. Ante a ameaça de retirada da delegação ministerial inglesa de Lisboa, que significaria uma rutura com Portugal, o rei D. Carlos I, convoca uma reunião de emergência do Conselho de Estado que dura até de madrugada. A reunião contou com a presença do Presidente do Conselho de Ministros, José Luciano de Castro, e com o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Henrique de Barros Gomes que principiou a reunião com uma contextualização das últimas notas diplomáticas trocadas entre os dois Estados. Posteriormente procedeu à leitura de um projeto de resposta ao memorandum inglês daquele dia que se consubstancia no seguinte texto: “*Manter por enquanto o estado das cousas, mas prontificando-se o governo a ordenar o retrocesso por deferência com a Inglaterra, sob a promessa do recurso à arbitragem ou a conferência em que esse assunto se tratasse, acrescentando que tal proposta podia ser modificada pela discussão, pois que pela marcha precipitada dos acontecimentos mal tinha tido tempo para trocar algumas ideias com os colegas*”⁵⁷⁷ do Governo. Com efeito, a reunião do CE serviu não apenas para analisar com detalhe o grave incidente diplomático, mas também para reformular a resposta a dar em definitivo à intimação britânica.

⁵⁷⁷ IANTT, *Actas do Conselho de Estado (1888-1905)*, Livro V, fls. 27-27v.

Quadro X - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 11 de janeiro de 1890)

Conselheiros	Enunciados / argumentos
<p>Henrique de Barros Gomes Ministro dos Negócios Estrangeiros Partido Progressista</p>	<p>Políticos: Faz uma exposição introdutória afirmando que a presença portuguesa na região de Macololos tinha objetivos científicos de resgatar exploradores portugueses; que sabia da existência de interesse na região, mas não de estabelecimento de protetorado ou soberania inglesa na região; que o cônsul inglês em Lisboa aceitara as bases do acordo que o governo português ofereceu, mas depois de ir a Londres e a Moçambique defendeu o estabelecimento de um protetorado inglês.</p> <p>Deu conta das notas recebidas do governo inglês e apresentou o projeto de resposta ao <i>memorandum</i> inglês.</p>
<p>Augusto César Barjona de Freitas Licenciado em Direito Partido Regenerador</p>	<p>Políticos: Afirma que a questão pode ser vista por dois prismas: - vaidade e interesses nacionais e segurança e integridade do Estado português.</p> <p>Jurídicos: Evitar calamidades, mas sem prejuízo dos nossos direitos na região.</p> <p>Militares: n/e</p> <p>Parecer: Ceder.</p>
<p>António Serpa Pimentel Partido Regenerador</p>	<p>Políticos: Ceder em tudo sem promessa de conferência ou arbitragem seria menos conveniente, por isso lhe parecia melhor o projeto de resposta definido pelo governo.</p> <p>Jurídicos: n/e</p> <p>Militares: n/e</p> <p>Parecer: Ceder com condições.</p>
<p>Conde de S. Januário Januário Correia de Almeida Bacharel em Filosofia; Militar Partido Progressista</p>	<p>Políticos: Obedecendo aos impulsos do seu coração e dominado pela atitude patriótica votaria pela recusa obstinada, fossem quais fossem os resultados, mas o assunto é muito grave porque punha em causa a posse das nossas províncias ultramarinas. Os homens de Estado têm que pôr de lado os impulsos e a vaidade nacionais e defender o superior interesse da Pátria.</p> <p>Jurídicos: n/e</p> <p>Militares: Escassos recursos nacionais, pequena nação frente a uma grande nação. Cedíamos apenas temporariamente, esperando discutir esta questão em próximas reuniões.</p> <p>Parecer: n/e</p>
<p>José Luciano de Castro Presidente do Conselho de Ministros Partido Progressista</p>	<p>Políticos: A questão de responder à nota diplomática procura um pretexto para a violência. Pergunta se devemos aguardar o ato de violência para protestar e ceder ou tomar como pressão e violência a ameaça britânica da retirada da legação inglesa.</p> <p>Jurídicos: n/e</p> <p>Militares: n/e</p> <p>Parecer: n/e</p>

Conforme podemos constatar pelas fórmulas discursivas, Henrique de Barros Gomes e António Serpa Pimentel manifestam-se favoráveis a uma certa resistência quanto à retirada imediata das nossas forças dos territórios em disputa, caso os britânicos aceitassem a arbitragem de um terceiro país. Os restantes membros do conselho dão aparecer favorável à imediata cedência às exigências de Londres.

Depois de demorada discussão, quanto à resposta a dar ao *memorandum* inglês, subscrita por todos os membros do Conselho de Estado, chegou-se a acordo relativamente à forma enunciativa a dar como réplica ao governo britânico, a saber:

*“Em presença de uma ruptura eminente das relações com a Grã-Bretanha e das consequências dela provirão, o Governo resolve ceder às exigências recentemente formuladas nos dois últimos memorandos, ressaltando por todas as formas os direitos da Coroa de Portugal nas regiões africanas de que se tratava, protestando bem assim pelo direito que lhe confere o artigo 12º do Acto Geral de Berlim de ser resolvido o assunto em litígio por mediação ou arbitragem. O Governo vai expedir para o Governo-geral de Moçambique as ordens exigidas pela Grã-Bretanha”*⁵⁷⁸.

Chega ao fim o sonho do Mapa Cor-de-Rosa e com ele instaurou-se, internamente, um clima de indignação e revolta contra as exigências inglesas, gerando um profundo sentimento antibritânico e patriótico. Em paralelo aumenta a desconfiança em relação às instituições monárquicas e à incapacidade em defender os interesses nacionais, plasmando-se num movimento social e político, de direcção republicana, que conheceu o seu zénite na Revolta de 31 de janeiro de 1891⁵⁷⁹.

Nos dois dias seguintes à revolta do Porto, o Governo faz promulgar vários decretos com o fim de suprir as insuficiências da legislação vigente e dada a necessidade de proceder à punição com “*severidade os attentados commettidos contra a ordem publica, segurança do Estado e suas instituições*”⁵⁸⁰, dos quais se destaca o decreto que suspende as garantias individuais no distrito do Porto.

É neste contexto que reúne no dia seguinte (1 de fevereiro de 1891) o Conselho de Estado, que juntou os Conselheiros efetivos e todos os Ministros de Estado, com exceção do Ministro das Obras-públicas, que tinha na agenda levar a discussão o modo como se havia de punir legalmente os revoltosos implicados no “louco e criminoso

⁵⁷⁸ IANTT, *Actas do Conselho de Estado (1888-1905)*, Livro V, fl. 28v.

⁵⁷⁹ *A Revolução de 31 de Janeiro de 1891*, Lisboa: Biblioteca Nacional, 1991; Jorge de Abreu (1912), *A Revolução Portuguesa. O 31 de Janeiro*, Lisboa: Casa Alfredo David.

⁵⁸⁰ Jorge de Abreu (1912), *A Revolução Portuguesa...*, p. 124.

atentado cometido (...) contra a ordem pública e contra as instituições” monárquicas⁵⁸¹. Se haviam de ser julgados pelo Código de Justiça Penal (comum) ou pelo Código de Justiça Militar (Conselho da Guerra), dada a situação emergente de restabelecer a paz social. A questão era pois a de saber qual a lei a aplicar aos revoltosos, civis e militares, implicados no movimento republicano do Porto, se havia de ser a mesma ou estabelecer-se a distinção de juízo em função da qualidade dos homens. O julgamento de processo civil, de acordo com os conselheiros levaria muito mais tempo, julgando-se necessário avaliar amadurecidamente as consequências. As opiniões dividem-se e procuram dar solução à difícil questão que o governo tem “em mãos”.

Quadro XI - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 1 de fevereiro de 1891)

Conselheiros	Enunciados / argumentos
João Crisóstomo de Abreu e Sousa Presidente do Conselho de Ministros Independente com a Liga liberal	Políticos: “louco e criminoso atentado cometido no Porto (...) contra a ordem pública e contra as instituições”; o governo adotou algumas providências extraordinárias. Jurídicos: n/e
António Emílio Correia de Sá Brandão Magistrado Ministro da Justiça Independente	Políticos: n/e Jurídicos: Explicou as disposições do Código penal e do Código da Justiça Militar a aplicar, afirmando que os delinquentes não militares cometeram crime de rebelião punível pelo Código Penal, artº 170 e ss. Mas o governo entende que os revoltosos civis devem também ser submetidos ao foro militar “e assim o decretar desde já”, devendo esta disposição aplicar-se apenas aos réus de futuras rebeliões, em vista do princípio da não retroatividade da lei penal. Mais disse que o governo queria no seu projeto aplicar o foro militar, mantendo a legislação em vigor para os paisanos. Parecer: Favorável ao governo.
Martens Ferrão ⁵⁸² Magistrado Partido Regenerador	Políticos: “necessária política de verdadeira concentração monárquica para cooperar com o governo e dar força a este perante o estrangeiro”. Reputa de vaga a proposta do governo e “insuficientemente esclarecida, julgando necessário que este apresente ao conselho um projeto de decreto. Jurídicos: defende a suspensão das garantias dos jovens anarquistas. Parecer: Favorável ao governo.

⁵⁸¹ IANTT, *Actas do Conselho de Estado (1888-1905)*, Livro V, fl. 42v.

⁵⁸² João Batista da Silva Ferrão de Carvalho Martens.

Conselheiros	Enunciados / argumentos
António Serpa Pimentel Partido Regenerador	<p>Políticos: s/e</p> <p>Jurídicos: Concorda com muitas ideias de Mateus Ferrão. Repugna-lhe a criação de tribunais especiais e de exceção, mas se for necessário dadas as circunstâncias.</p> <p>Parecer: Favorável ao governo.</p>
António Cândido Ribeiro da Costa Ministro do Reino Catedrático de Direito Partido Progressista	<p>Políticos: n/e</p> <p>Jurídicos: Não se trata de criar novos tribunais consignados <i>ad hoc</i>, mas de estender a criminosos não militares a competência e jurisdição dos tribunais militares que existem, em vista do decreto de suspensão de garantias no distrito do Porto emitido pelo governo.</p> <p>Parecer: Favorável ao governo.</p>
Augusto César Barjona de Freitas Doutor em Direito Partido Regenerador	<p>Políticos: A aplicação de um regime de lei de guerra pode agravar a nossa débil imagem no estrangeiro, dando conta da instabilidade interna.</p> <p>Jurídicos: Não aconselha à aplicação uniforme do Direito Penal (a civis e militares), tanto que os militares já estão sujeitos ao foro militar e isso não impediu que se revoltassem.</p> <p>Parecer: Favorável ao governo.</p>
José Luciano de Castro Partido Progressista	<p>Políticos: “Fez várias considerações sobre o incremento do partido republicano que não tem atraído a si nenhum general distinto nem homem público notável”, afirma.</p> <p>Jurídicos: só “aconselha as medidas de suspensão de garantias” individuais que forem “absolutamente indispensáveis”; a proposta do governo não é urgente porque só iria aplicar-se a casos futuros, e pede ao governo que reflita “maduramente sobre este assunto”.</p> <p>Parecer: Favorável ao governo.</p>
Conde de S. Januário Januário Correia de Almeida Bacharel em Filosofia Militar e Político Progressista	<p>Políticos: apela à “defesa enérgica das instituições, que são hoje mais do que nunca a garantia da independência do país”.</p> <p>Jurídicos: “punir com rigor e celeridade os delinquentes”.</p> <p>Parecer: Favorável ao governo.</p>
Henrique de Barros Gomes Partido Progressista	<p>Políticos: n/e</p> <p>Jurídicos: “Sujeitar à jurisdição militar os revoltosos da classe civil, como uma consequência da suspensão das garantias”</p> <p>Parecer: Favorável ao governo.</p>

Conselheiros	Enunciados / argumentos
<p>Lopo Vaz de Sampaio e Melo Licenciado em Direito Partido Regenerador</p>	<p>Políticos: O projeto do governo “projetava no estrangeiro a ideia de que o país estava sob um vulcão e sob o perigo eminente de novas revoltas que pode afetar gravemente o crédito público, quando é necessário recorrer a capitais estrangeiros”. No entanto, é favorável à punição enérgica dos revoltosos.</p> <p>Jurídicos: O projeto do governo parece uma suspensão hipotética da legislação contra os que ainda não se revoltaram, mantendo-se a legislação a favor dos que se revoltaram.</p> <p>Parecer: Favorável ao governo.</p>

Realizada a consulta do Conselho de Estado, no âmbito das competências do poder moderador, “a chave de toda a organização política”, o governo, por decreto, entrega à competência dos tribunais militares o julgamento dos inculcados da revolta portuense, acusados do crime de rebelião, punível de acordo com o Código Penal português. Para evitar grande alarde junto da população curiosa, os julgamentos decorreram em navios de guerra, sob a competência de tribunais militares, no porto de Leixões. Entre os revoltosos, muitos foram degredados para Moçambique (João Chagas, Homem Cristo, Santos Cardoso entre muitos outros); e os chefes civis da revolta foram expatriados).

Findos os julgamentos, os conselhos da guerra condenaram a pena de prisão maior ou o degredo os cabecilhas do movimento⁵⁸³. Os restantes implicados tiveram penas variáveis, incluindo a deportação militar⁵⁸⁴, o degredo e a prisão.

Podemos, numa ideia antecipada, concluir que o Conselho de Estado, naquilo que foi a sua atividade, desempenhou o seu papel regulamentar como instância técnico-administrativa, mas também como órgão de aconselhamento político em questões de Estado, na segunda metade do século XIX, exercendo uma influência decisiva em matérias de política interna e externa.

⁵⁸³ João Chagas, Santos Cardoso, os sargentos Abílio, Galho, Silva Nunes, Castro Silva, Rocha, Barros, Pinho Júnior, Fernandes Pinheiro, Gonçalves de Freitas, Vilela, Pereira da Silva, Folgado, Figueiredo e Cardoso, os cabos João Borges, Galileu Moreira e Pires e o soldado da guarda-fiscal Felício da Conceição.

⁵⁸⁴ Sampaio Bruno, Basílio Teles, Alves da Veiga *et alii*.

Conclusão

Estado e o Conselho de Estado constituem um binómio geralmente apresentado como uma realidade permanente, evidente e, de algum modo, interrelacionada desde do século XVI. A análise da realidade política do Conselho de Estado a que procedemos contraria esta visão simplista. Longe da estabilidade, o CE foi, ao longo dos dois períodos analisados (Antigo Regime e Liberalismo), e nos três países considerados, um espaço político de tensão, metamorfose e adaptação às sucessivas mudanças de regime. Em termos de balanço, podemos dizer que as *mudanças gerais* verificadas na biologia institucional do órgão, durante o Antigo Regime, remetem para duas principais linhas de força que se interligam:

O Conselho de Estado surge inicialmente, na tradição medieval, como um órgão político de consulta em matérias de Estado, mormente nos negócios do Reino, diplomacia, guerra e paz; tendo visto evoluir o respetivo espaço político de atuação em função da especialização progressiva orgânico-funcional das estruturas administrativas reinícolas, quer de carácter polissinodal, erigidos em conselhos régios especializados por áreas da governação ou matérias, quer de carácter técnico-administrativo, v.g. as Secretarias de Estado. Uns e outras, num processo de “burocratização” das instituições da administração central, promovem a redefinição (adaptação) do papel tradicional do Conselho de Estado como órgão supremo de assessoria à governação reinícola.

De seu lado, a máquina administrativa do Estado, ao longo do Antigo Regime, nem sempre contou com uma delimitação precisa das atribuições dos órgãos e núcleos de poder que o rei vai concebendo, designadamente daqueles que surgem no quadro político-administrativo de modo informal e discricionário, v.g. validos, juntas e primeiro-ministro. Estes arranjos institucionais, como explicámos, tendem a promover um clima de tensão social e institucional entre diferentes organismos devido, nomeadamente, à ausência de coordenação das atividades adstritas, à justaposição de funções e responsabilidades e à ausência de regulamentação. O espaço político insuficientemente definido motivou situações de disputa e conflito institucional entre diferentes atores que lutam pelo controle e participação do mesmo espaço político, sobretudo na segunda metade do século XVII, entre organismos de carácter *formal* - conselhos e Secretarias de Estado - e organismos de carácter *informal* – validos e juntas. Os primeiros desenvolvendo atividade ordinária e progressivamente regulamentada, os segundos, dependentes da vontade do monarca, de

forma conjuntural e episódica, destacam-se como força independente no processo decisório (político). Deste modo, a circunscrição e a homogeneização do espaço político de intervenção do Conselho de Estado à alta política e assuntos externos, surge como consequência de um movimento duplo, e o mais das vezes assíncrono, de contração do poder de atuação técnico-administrativa reinícola, em função da especialização dos conselhos e do crescente papel das Secretarias de Estado, e, em momentos conjunturais precisos (reinados), do superior peso dos validos e das juntas (Portugal e Espanha), e do ministeriado (França).

Simetricamente, a biologia institucional do Conselho de Estado que analisámos, ao longo do Antigo Regime, faz sobressair trajetórias distintas para os três casos singulares estudados, a que não foram alheios contextos políticos e sociais diversos, formas regulamentares específicas e representações estruturais múltiplas, levando-nos a concluir pela existência de diferentes modelos de Conselho de Estado, não obstante a presença de umas quantas similitudes inter-casos. Na análise a que procedemos observou-se que existe uma influência inicial do modelo de Conselho de Estado criado por Carlos V, em 1526, no governo universal da Monarquia Católica de que a Espanha era cabeça, para o caso português com a consolidação do órgão no reinado de D. Sebastião (1569), e com reflexos na França de Henrique III, em 1578. Por conseguinte, a moderna designação de «Conselho de Estado» surge, no século XVI, em todas as monarquias patrimoniais analisadas. Esta hodierna designação indicia uma rutura com o Conselho Régio medievo, do mesmo modo que prenuncia um potencial de mutação do instituto ao longo da Época Moderna.

A Espanha, dos três casos analisados, é aquele que possui tradições polissinodais mais antigas, por efeito da edificação do Império dos Habsburgo como uma supraestrutura construída sobre estruturas políticas e sociais historicamente formadas, daí o desenvolvimento do sistema polissinodal compósito e duplo de conselhos: conselhos territoriais e conselhos de governação. Este sistema multi-institucional, conforme adiantámos, revelou-se um sistema político adequado às circunstâncias políticas de época. Desta sorte, em termos conclusivos, podemos dizer que a Espanha conheceu um primeiro momento *ante quo*, de afirmação política do órgão, no século XVI, a que se seguiu um período de crescente complexidade administrativa, tendo o CE visto diminuir o seu protagonismo em resultado da emergência de outros atores estatais (validos, juntas e Secretários de Estado) que com ele coexistem e controlam, de algum modo, o espaço de

decisão política, originando uma espécie de sistema misto; seguindo-se um terceiro momento de afirmação do sistema secretarial / ministerial, sobretudo no século XVIII, que induz à delimitação do âmbito de atuação do órgão.

Paralelamente, em Portugal, nos séculos XVI e XVII, foram criados e instituídos conselhos especializados de governação sem a complexidade e heterogeneidade do sistema espanhol, v.g. o Conselho da Guerra, o Conselho da Fazenda e o Conselho Ultramarino, que viram interrompida a respetiva atividade durante a união dual, período em que foi consagrado o Conselho de Portugal e as respetivas Secretarias especializadas como uma unidade polissinodal da Monarquia Católica. Assim, a reforma administrativa do sistema de conselhos em Portugal foi induzida pela Restauração da Independência, após 1640, que condicionou o rei a chamar a si as responsabilidades governativas promovendo o governo com assembleia. Em boa verdade, as conjunturas de crise política revelam-se momentos favoráveis à afirmação institucional e política do Conselho de Estado como órgão essencial no apoio à decisão política, v.g. renúncia de D. Afonso VI (1683) e a regência de D. Pedro II (1668-1683), nomeadamente.

A análise do caso francês salienta-se pela grande complexidade de organização do sistema polissinodal de conselhos. Com efeito, a monarquia francesa, mais marcadamente, desde o dealbar do século XVI, foi criando um sistema polissinodal constituído por conselhos especializados, que vão variando na designação, atribuições e composição ao longo do tempo. Este sistema de governo, assente na multiplicação organizativa de subunidades, hierárquica e funcionalmente distintas, vai-se complexificando até à reforma administrativa de 1661, promovida por Luís XIV, que consagra a distinção entre conselhos de governação (Conselho de Estado ou Conselho «d'en Haut», Conselho de Despesas e Conselho Real de Finanças) e conselhos de justiça e administração (Conselho Privado ou Conselho das Partes e Conselho de Estado e das Finanças), os primeiros de formação plenária, os segundos conselhos restritos. Não obstante a enorme polissemia concetual derivada da hesitante e, por vezes, confusa evolução do sistema de conselhos francófono, estabelecido a partir de um tronco comum – o Conselho Régio medievo –, a criação de unidades conselhais distintas para diferentes setores da governação eleva o respetivo nível de multifuncionalidade concedendo distinto peso institucional. Os conselhos de governação, com competência para tratar os assuntos mais importantes do reino, são compostos pelos mais experimentados oficiais da coroa, sendo de formação plenária, incluindo o chanceler, os Secretários de Estado e o

controlador geral das finanças; os conselhos de administração são reuniões restritas, presididos geralmente pelo chanceler, são compostos de membros, regra geral, em início de carreira. Ao longo do século XVII, coexistia o sistema polissinodal dos conselhos, organizado por Luís XIV, com o regime do ministeriado, posteriormente modificado durante a regência de Filipe II, duque de Orleães, que, num primeiro momento recria o regime polissinodal de conselhos, subordinados a um conselho de regência (1715-1718) e na segunda parte da governação (1718-1726) institui o *ministeriado*, restaurando, paulatinamente, o anterior sistema de conselhos de governação de Luís XIV. Este “baloiçar” entre sistema polissinodal e regime de *ministeriado* vai manter-se nos reinados de Luís XV e Luís XVI, a que somente a Revolução põe termo, com a fusão num conselho único dos conselhos de governação (Conselho de Estado), e a criação do Comité de Contencioso dos departamentos do Conselho de Estado (1789) que, no período inicial revolucionário, substituí os antecessores conselhos de justiça e administração de Antigo Regime.

Do mesmo modo, nos momentos de alteração do sistema político de Antigo Regime para o Liberalismo, a trajetória do Conselho de Estado aponta no sentido da transformação e adaptação institucional ao quadro político constitucional liberal. Ao longo período liberal, o Conselho de Estado esteve, desde o início, no cerne das disputas políticas entre diferentes projetos de regime. Inicialmente, no conflito entre a legitimidade revolucionária, que ambicionava uma mudança rápida das estruturas políticas do Antigo Regime e a instauração de uma soberania popular (sem Conselho de Estado), e a legitimidade monárquica (absolutista) que desejava a manutenção das estruturas governativas do Antigo Regime, incluindo Conselho de Estado. Posteriormente, o Conselho de Estado manter-se-á como um dos temas da disputa entre dois modelos políticos de sociedade - a liberal moderada e a liberal progressista – que, ainda que de diferente modo, ambicionam a transformação do modelo político de Conselho de Estado de Antigo Regime. O modelo de ordenamento político e constitucional moderado pugnava pelo estabelecimento de um regime que conciliasse a monarquia hereditária e o governo representativo, sendo favorável à concessão de direitos e liberdades políticos limitados (sufrágio censitário e capacitário) e à manutenção do regime monárquico, reconhece no princípio da soberania partilhada a melhor forma de governo. Neste contexto, o Conselho de Estado era visto como um elo político de inestimável importância no reforço do poder executivo (Rei/Governo), desembocando nele elementos do Antigo

Regime (raiz orgânica) com componentes do novo regime (composição e atribuições). Os liberais progressistas defendem um novo sistema de ordenação dos poderes (teoria de Estado), assente no princípio da soberania nacional, com supremacia do poder legislativo e modelo unicameral; mantendo-se, no entanto, avessos a intempéries institucionais que condicionassem a alteração de regime (monárquico para parlamentar), garantem um papel constitucional ao Conselho de Estado como vigilante do poder executivo e, ao mesmo tempo, como reconhecimento da indispensabilidade da realeza.

De outro lado, foi importante aquilatar a influência do modelo de liberalismo moderado francês na Península Ibérica, inicialmente nos Estatutos de Baiona (1808), e, posteriormente, na Constituição de Cádiz (1812), que teve importante reflexo no primeiro texto constitucional português vintista (Constituição de 1822). De qualquer modo, como comprovamos, à luz do novo contexto político, assente no princípio da separação dos poderes, persiste uma maior aproximação dos modelos liberais de Conselho de Estado hispânicos entre si – mormente na Constituição de Cádiz e a Constituição de 1822 -, se comparados com o modelo francês, como referimos.

Em primeiro lugar, a questão parece poder deter-se nas diferentes trajetórias de desenvolvimento do órgão, no contexto do aparelho da Administração Central desde o Antigo Regime, não obstante o momento crucial de definição do perfil político-constitucional do instituto desde o consulado napoleónico (1799), com marcada influência nos Estatutos de Baiona, um texto outorgado por José Bonaparte. Com efeito, a diferença de modelos de Conselho de Estado entre os Países Ibéricos e a França pode ir buscar-se no diferente padrão consagrado no Antigo Regime francês entre conselhos de governação e conselhos de justiça e administração, que faz radicar no ancestral Conselho das Partes a origem do Conselho de Estado napoleónico. Deste modo, a França, desde o consulado napoleónico, viu instituir-se o sistema de jurisdição dual imputado ao Conselho de Estado, como que subtraindo a linha divisória existente entre o Conselho das Partes do Antigo Regime francês e o modelo constitucional de Conselho de Estado napoleónico (1799). Esta parece-nos ser a tese merecedora de maior consenso entre os especialistas e aquela que defendemos. Do nosso ponto de vista é um erro histórico e político imputar a origem da distinção da jurisdição administrativa e judiciária ao princípio da separação dos poderes. Esta distinção como realçámos é-lhe anterior. O que nos leva a contestar a posição dos autores que remetem as origens do Conselho de Estado à criação do direito administrativo e constitucional pós-revolucionário, quanto consagra de forma

concludente, na ordem jurídica, a distinção entre autoridades administrativas e autoridades judiciárias. Desta sorte, a França terá promovido, precocemente, a diferenciação dos dois sistemas de jurisdição (Édito de Saint Germain [1641] e Édito de Fontainebleau [1661]), adotando, desde o início do período liberal, o sistema de jurisdição dual por oposição ao sistema de jurisdição una.

Em segundo lugar, na Península Ibérica, muito embora o regime das Secretarias de Estado e polissinodal de conselhos se tenha imposto como dominante (um regime misto), ao longo do século XIX; no hodierno sistema político-constitucional, as formas de governo não enjeitam o Conselho de Estado, como um órgão associado ao poder monárquico que prevenia os abusos do poder legislativo, a quem asseguraram importantes atribuições políticas, técnico-administrativas, e mais tarde judiciárias. Com efeito, em Espanha e em Portugal, não obstante o aceso debate nas primeiras cortes gerais constituintes, os primeiros textos constitucionais pós-revolucionários - Constituição de Cádiz de 1812 e a Constituição Portuguesa de 1822 -, consagram o instituto essencialmente como um órgão político de consulta nos assuntos governativos graves, sanção das leis, declaração de guerra e diplomacia (execução de tratados).

Na Península Ibérica, por razões históricas, políticas e financeiras, o Conselho de Estado só virá a assumir prerrogativas de contencioso administrativo em meados da década de 40, por influência francófona, num determinado período (até à criação dos Tribunais Supremos Administrativos nos anos 70). Em Espanha, as alterações de denominação e as modificações das atribuições do Conselho de Estado (incluindo a respetiva supressão por um curto período) são suscitadas pela fortíssima instabilidade político-institucional (lutas entre as fações liberais e as guerras carlistas). Simetricamente, em Portugal, desde a consagração da Carta Constitucional de 1826 e a vitória dos liberais (1834), o Conselho de Estado, com exceção do curto interregno setembrista, manteve-se como um órgão consultivo do monarca ao abrigo do exercício do poder moderador. No entanto, as pressões liberais progressistas, no sentido da parlamentarização e liberalização do regime, quer em Espanha, quer em Portugal, aumentam à medida que se acentua a crise da Monarquia Constitucional, assomando com mais frequência e clarividência movimentos favoráveis à republicanização (democratização) do sistema político, v.g. a Revolução de 1868 e a I República espanholas (1873-74), e a crise do rotativismo de finais dos anos 80, em Portugal.

Em França, na segunda metade do século XIX, a crescente liberalização e parlamentarização do regime, desde a curta II República (1848-1852), e de forma definitiva com a III República (1870-1940), a evolução institucional do organismo tende a consagrar a função jurisdicional de contencioso administrativo e a esbater a função legislativa, que passa a competir, em exclusivo, à Assembleia Nacional, desde a III República. Deste modo, o CE perde o anterior protagonismo político e legislativo, transformando-se num órgão assoberbado pelo despacho das questões de contencioso administrativo (justiça delegada), num contexto de progressiva racionalização dos *grands corps de l'État* francófonos. De seu lado, nos países da Península Ibérica, a tendência é para confinar o Conselho de Estado a órgão político de consulta, na medida em que são criados Supremos Tribunais de Justiça Administrativa (nos anos 70), ao mesmo tempo que as forças políticas liberais desejam a atribuição das competências de contencioso da administração a tribunais judiciais (comuns), não se revendo no peso da tradição de “judicialização” da administração francófona. Por seu turno, como vimos, o Conselho de Estado também sofre o impacto da crescente racionalização administrativa (especialização dos órgãos centrais da governação – Secretarias de Estado e Ministérios) que lhe vão subtraindo capacidade de intervenção governativa. De igual modo, com a paulatina parlamentarização do regime, a constituição do Conselho de Estado que, desde a origem, dependia da nomeação régia ou imperial, passa para a alçada do Conselho de Ministros (Espanha) ou da Assembleia Nacional (França).

Por fim, convém afirmá-lo, o Conselho de Estado é também uma *praxis*; sendo importante compreender as suas funções ativas, nomeadamente como eixo de transitividade do Antigo Regime para o Liberalismo, depois de ter sido instaurado no direito político a separação dos poderes - fragmentação do poder estatal. Para iluminar esta dimensão perspectivámos que seria ajustado o estudo de caso prático português; tanto mais que interessava analisar a prática institucional à luz das prerrogativas que lhe são conferidas formalmente no hodierno direito constitucional e nas sucessivas disposições estatutárias. Em consonância com a análise empírica dos três momentos conjunturais de intervenção do órgão a que procedemos, podemos concluir da conformidade da atuação do poder executivo com as derradeiras apreciações do supremo órgão de aconselhamento político, quer quanto a questões de política interna (governação), quer externa (diplomacia); e isto atendendo à análise das matérias constantes das atas das reuniões do Conselho de Estado. Na primeira metade do século XIX, nos tempos em que esteve em

atividade, o CE, para além de organismo supremo da Administração Central consultiva, emitindo parecer sobre todas as medidas governativas graves, desempenhou um papel regular como instância técnico-administrativa (de administração corrente), num momento crucial de transição de regime (1821-1823), confirmando, *pari passu*, o despacho competente das Secretarias de Estado.

Na segunda metade do século XIX, foi chamado a pronunciar-se sobre alguns dos mais importantes assuntos de política interna e externa, tendo exercido um papel inquestionável em matérias de Estado e de segredo de Estado (as reuniões do CE não são públicas, como as das Cortes, p. ex.), disponibilizando acompanhamento no exercício das funções executivas do monarca e do Governo. Em conformidade com o estipulado na Carta Constitucional (arts. 74º e 75º), o seu trabalho consistiu no aconselhamento e assessoria da administração ativa. Deste modo, podemos concluir que o Conselho de Estado português, ao longo do século XIX, naquilo que foi a sua atividade expressa em ata, exerceu, ao abrigo do poder moderador, uma influência decisiva em matérias de alta política.

É tempo de fechar. Os traços da biologia político-institucional do Conselho de Estado que estabelecemos fazem sobressair distintas trajetórias do órgão, no Antigo Regime e no período liberal. O nosso principal intuito foi o de estudar as dinâmicas de criação, transformação e adaptação do instituto em três Estados no *tempo longo*, possibilitando a análise dos reflexos orgânicos desses movimentos. Deste ponto de vista, a análise da biologia constitucional do Conselho de Estado, inscrita no quadro da fragmentação das formas estáticas nacionais e singulares analisadas, fez sobressair discrepâncias e analogias institucionais inter-casos, subjacentes a distintos modelos políticos e constitucionais do órgão que materializam distintos modos de governação. Em todos os casos singulares analisados, o Conselho de Estado sobreviveu a distintas reformas administrativas, a múltiplas crises políticas, a ruturas de regime, a cisões políticas várias, tendo revelado uma assinalável plasticidade, ajustando-se sucessivamente à mudança, e essa, segundo nos parece, é a razão principal da sua extraordinária longevidade.

Bibliografia e fontes

1. Fontes Manuscritas

Arquivo Nacional da Torre do Tombo (IANTT / DGLAB)

(Em linha, disponível em: <http://digitalq.arquivos.pt>)

1º Actas do Conselho de Estado 1821-1844 - 460 fls.

2º Actas do Conselho de Estado 1854-05-15/1859-11-23 - 406 fls.

3º Actas do Conselho de Estado 1860-07-28-1865-04-07 -188 fls.

4º Actas do Conselho de Estado 1867-03-29/1875-06-30 – 356 fls.

5º Actas do Conselho de Estado 1888-11-29/1905-05-11 – 412 fls.

2. Fontes Legislativas e outras

2.1. Decretos e portarias

DECRETO, 02 DE OUTUBRO DE 1821

Regimento do Conselho de Estado.

› D. JOÃO VI (1816-1826), Livro 1820-1823

DECRETO, 15 DE DEZEMBRO DE 1821

Declarar os Artigos 15, e 16 do Regimento do Conselho de Estado.

› D. JOÃO VI (1816-1826), Livro 1820-1823

DECRETO, 20 DE JUNHO DE 1822

Organizar as Secretarios do Governo e do Conselho de Estado.

› D. JOÃO VI (1816-1826), Livro 1820-1823

DECRETO, 15 DE FEVEREIRO DE 1823

Determinar provisoriamente que o Conselho de Estado seja composto de nove Membros, seis naturaes da Europa e tres do Ultramar.

D. JOÃO VI (1816-1826), Livro 1820-1823

CARTA DE LEI, 14 DE JUNHO DE 1823

Carta de Lei Extinguindo o Conselho de Estado e sua respectiva Secretaria.

› D. JOÃO VI (1816-1826), Livro 1820-1823

DECRETO, 19 DE SETEMBRO DE 1833

Decreto ordenando provisoriamente um Conselho de Estado, que será composto de doze Conselheiros effectivos, com o ordenado annual de dois contos e quatrocentos mil réis cada um.

› D. PEDRO, DUQUE DE BRAGANÇA (1832-1834) - REGENTE, Livro 1833-1834

LEI, 03 DE MAIO DE 1845

Lei com as bases para a organização do Conselho de Estado

› SEM ENTIDADE, Livro 1845

DECRETO, 16 DE JULHO DE 1845

Decreto com a organização e Regulamento do Conselho de Estado

› SEM ENTIDADE, Livro 1845

DECRETO, 29 DE MAIO DE 1846

Decreto suspendendo o Conselho de Estado ate à decisão das Cortes

› SEM ENTIDADE, Livro 1846

OFÍCIO, 27 DE NOVEMBRO DE 1848

Officio para a organização das duas Secções do Conselho de Estado

› SEM ENTIDADE, Livro 1848

LEI, 11 DE JULHO DE 1849

Lei auctorisando o Governo para fazer alterações no Regulamento do Conselho de Estado

› SEM ENTIDADE, Livro 1849

PORTARIA, 26 DE SETEMBRO DE 1849

Portaria declarando como se devem interpor os recursos para o Conselho de Estado

› SEM ENTIDADE, Livro 1849

DECRETO, 09 DE JANEIRO DE 1850

Decreto (pelo Ministerio do Reino — **Diario do Governo n.º 12**), contendo o Regulamento do Conselho de Estado

› MINISTÉRIO DO REINO, Livro 1850

LEI, 27 DE JULHO DE 1850

Lei (pelo Ministerio do Reino — **Diario do Governo n.º 182**) estabelecendo ordenados aos Ouvidores do Conselho de Estado

› MINISTÉRIO DO REINO, Livro 1850

LEI, 10 DE JANEIRO DE 1860

Lei (pelo ministerio do reino — **Diario de Lisboa n.º 186 de 17**) concedendo uma gratificação annual de 90\$000 réis aos officiaes da secretaria do Conselho de Estado que servirem de chefes de repartição

› MINISTÉRIO DO REINO, Livro 1860

RESOLUÇÃO, 11 DE NOVEMBRO DE 1861

Resolução (pelo Conselho de Estado — **Diario de Lisboa n.º 257 de 12**) confiando a regencia a Sua Magestade El-Rei D. Fernando por morte de El-Rei D. Pedro V e durante a curta ausencia do successor do throno

› CONSELHO DE ESTADO, Livro 1861

DECRETO, 04 DE JULHO DE 1863

Decreto (pelo ministerio da guerra — **Diario de Lisboa n.º 151 de 11**) dispondo que sobre os requerimentos pedindo recompensa de serviços militares ou civis pelo ministerio da guerra, sejam sempre ouvidos o jurisconsulto do ministerio, o Procurador-Geral da fazenda e a secção administrativa do Conselho de Estado

› MINISTÉRIO DA GUERRA, Livro 1863

PORTARIA, 27 DE FEVEREIRO DE 1864

Portaria (pelo ministerio do reino — **Diario de Lisboa n.º 46 de 29**) recommendando aos governadores civis a prompta remessa para o Conselho de Estado dos competentes recursos nas reclamações sobre recrutamento

› MINISTÉRIO DO REINO, Livro 1864

LEI, 28 DE JUNHO DE 1864

Lei (pelo ministerio do reino — **Diario de Lisboa n.º 144 de 2 de julho**) igualando as gratificações dos quatro chefes da secretaria do Conselho de Estado ás dos chefes das repartições das Secretarias de estado

› MINISTÉRIO DO REINO, Livro 1864

CONSULTA, 07 DE NOVEMBRO DE 1865

Consulta (Conselho de Estado secção administrativa — **Diario de Lisboa n.º 124 de 1866**) sobre a questão do duque de Saldanha e barão de Lagos com o governo ácerca da companhia ou sociedade de credito predial

› CONSELHO DE ESTADO, Livro 1866

DECRETO, 22 DE ABRIL DE 1868

Decreto (ministerio da fazenda — **Diario de Lisboa n.º 109**) declarando que das juntas dos repaítidores não póde recorrer-se directamente para o Conselho de Estado

› MINISTÉRIO DA FAZENDA, Livro 1868

DECRETO, 10 DE MARÇO DE 1869

Decreto (ministerio da fazenda — **Diario do governo n.º 96**) desattendendo um recurso de Francisco Maria Machado, contra um decreto do contencioso do Conselho de Estado, por não ser caso de recurso nos termos do regulamento

› MINISTÉRIO DA FAZENDA, Livro 1869

DECRETO, 10 DE MARÇO DE 1869

Decreto (ministerio da fazenda — **Diario do governo n.º 96**) desattendendo um recurso de Francisco Maria Machado, contra um decreto do contencioso do Conselho de Estado, por não ser caso de recurso nos termos do regulamento

› MINISTÉRIO DA FAZENDA, Livro 1869

DECRETO, 31 DE MARÇO DE 1869

Decreto (ministerio da fazenda — **Diario do governo n.º 94**) declarando que na contribuição de registo só cabe recurso da junta dos repartidores para o Conselho de Estado, e não para o Conselho da direcção geral das contribuições directas

› MINISTÉRIO DA FAZENDA, Livro 1869

DECRETO, 24 DE MARÇO DE 1870

Decreto (ministerio da fazenda — **Diario do governo n.º 130**) desattendendo o recurso de João Bernardo Wenceslau de Castro, por ter sido interposto da junta dos repartidores, para o Conselho de Estado

› MINISTÉRIO DA FAZENDA, Livro 1870

DECRETO, 09 DE JUNHO DE 1870

Decreto (ministerio do reino — **Diario do governo n.º 129**) supprimindo o Conselho de Estado administrativo e contencioso, creando o supremo tribunal administrativo, declarando gratuitas as funções do conselho (Testado politico, etc

› MINISTÉRIO DO REINO, Livro 1870

DECRETO, 11 DE JUNHO DE 1870

Decreto (ministerio do reino — **Diario do governo n.º 133**) mandando que se observe o regulamento do Conselho de Estado enquanto se não regula definitivamente o serviço do supremo tribunal administrativo

› MINISTÉRIO DO REINO, Livro 1870

DECRETO, 17 DE OUTUBRO DE 1910

Decreto com força de lei (Ministerio do Interior — **Diario do Governo n.º 11**, de 18 de outubro) declara abolidos o Conselho de Estado e a Camara dos Dignos Pares do Reino, e demitte todos os funcionarios do Estado ao serviço das casas reaes, militares e civis, exceptuando os indispensaveis para manutenção e guarda dos palacios que a familia real occupava

› MINISTÉRIO DO INTERIOR, Livro 1910-2

Decreto nº 23 de 16 de maio de 1832. Reforma da Administração Pública. [em linha]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1799.pdf>

2.2. Constituições, leis orgânicas e regulamentos⁵⁸⁵

2.2.1. Espanha

Estatuto de Bayona de 1808. [Em linha]. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fe325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af_2.html

Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

Constitución de 1837. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1837.pdf

Constitución de 1845. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1845.pdf

Constitución Democrática de la Nación Española promulgada el día 6 de Junio de 1869. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf

Constitución de la Monarquía Española de 1876. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf

Ley de organización y atribuciones del Consejo Real, de 6 de julio de 1845, Madrid: Imprenta Nacional.

Ley orgánica del Consejo de Estado de 17 de agosto de 1860, in MARTIN OVIEDO, José María (2012), *El Consejo de Estado durante el Régimen Constitucional (1808-2012)*, Madrid, doc. 50.

Constitución de la Nación Española de 6 de Junio de 1869. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869_cd.pdf

Constitución española de 1876 de 30 de Junio de 1876. [Em linha]. Disponível em: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1876/1876_cd.pdf.

2.2.2. França

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, [Em linha]. Disponível em : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>.

⁵⁸⁵ Por facilidade de apreensão seguimos a ordem cronológica.

Constitution de 1791. Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen du 26 août 1789. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>

Constitution du 24 juin 1793. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>

Constitution du 22 août 1795. Directoire. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-5-fructidor-an-iii.5086.html>

Constitution de l'An VIII - Consulat - 22 frimaire An VIII, 13 décembre 1799. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>

Charte de 1814 - 1ère Restauration - 4 juin 1814. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814.5102.html>

Acte additionnel aux Constitutions de l' Empire - Cent-jours - 23 avril 1815. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/acte-additonnal-aux-constitutions-de-l-empire-du-22-avril-1815.5103.html>

Charte de 1830, monarchie de Juillet - 14 août 1830. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830.5104.html>

Constitution de 4 de novembre de 1848, IIe République. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-ii-republique.5106.html>

Loi du 3 mars 1849 organique du conseil d'État. [Em linha]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000332153&categorieLien=id>

Constitution de 14 janvier 1852, Second Empire. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1852-second-empire.5107.html>

Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits. [Em linha]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000521091>.

Lois constitutionnelles de 1875, IIIe République - 24, 25 février et 16 juillet 1875. [Em linha]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108.html>

2.2.3. Portugal

Constituição de 23 de Setembro de 1822. [Em linha]. Disponível em: <http://www.Parlamento.pt/Parlamento/documents/crp-1822.pdf>

Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/CartaConstitucional.pdf>

Constituição de 1838. [Em linha]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1058.pdf>

Acto Adicional de 5 de Julho de 1852. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/ACTOADICIONAL5JULHO1852.htm>

Acto Adicional de 24 de Julho de 1885. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/ACTOADICIONAL24JULHO1885.htm>

Acto Adicional de 25 de Setembro de 1895/6. [Em linha]. Disponível em: <https://www.Parlamento.pt/Parlamento/Documents/ActoAdicional1895-96.htm>

Código Administrativo (Aprovado pelo Dec.-lei nº 27/424 de 31 de Dezembro de 1836), Lisboa: Imprensa Jurídica Editora, 1937. [Em linha]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1867.pdf>

Código Administrativo Portuguez de 18 de Março de 1842, Lisboa: Imprensa Nacional, 1854. [Em linha]. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1124.pdf>.

PORTUGAL. Conselho de Estado - Regimento do Conselho de Estado, 22 de Setembro de 1821, in *Collecção dos Decretos, Resoluções e Ordens das Cortes Gerais Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa*, I parte, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1822, pp. 210-212.

PORTUGAL. Conselho de Estado - Regulamento do Conselho de Estado organizado segundo a autorização concedida pela Carta de Lei de 3 de Maio de 1845. Lisboa: Imp. Nacional, 1845, 60, [2].

Regimento do Conselho de Estado de 8 de setembro de 1569, in D. António Caetano de Sousa, *Provas de História Genealógica da Casa Real Portuguesa*, Tomo III, Coimbra: Atlântida - Livraria Editora, pp. 231-232 e José Joaquim Lopes Praça (2000), *Collecção de leis e subsídios para o estudo do Direito Constitucional Portuguez*, reprod. Fac-similada da edição de 1893, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 145-146.

Regimento do Ofício de Escrivão da Puridade de 12 de Março de 1663, in D. António Caetano de Sousa (1952), *Provas da História Genealógica da Casa Real Portuguesa*. Coimbra: Atlântida – Livraria Editora, Tomo V, 1ª Parte, pp. 9-10.

2.3. Diários das Cortes

Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa, 1821-1822.

Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, 1837-1838.

3. Fontes Impressas

ATAÍDE, Tristão da Cunha, 1.º Conde de Povolide (1989), *Portugal, Lisboa e a Corte nos Reinados de D. Pedro II e D. João V. Memórias Históricas 1.º Conde de Povolide*, Lisboa: Chaves Pereira - Publicações, S. A.

ÁVILA, Joaquim Tomás Lobo de (1850), *Regulamento do Conselho e Estado*, Lisboa: Imprensa Nacional.

CABRAL, António (1927), *Cartas d'el rei D. Carlos a José Luciano de Castro*, Lisboa.

Collecção dos Decretos, Resoluções e Ordens das Cortes Gerais Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa, I parte, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1822.

Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat, compilada por J. B. Duvergier, 3 tomos, Paris, 1834-1845.

Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century [1776-1849] / *Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts* Sources on the Rise of Modern Constitutionalism / *Quellen zur Herausbildung des modernen Konstitutionalismus*, Europe: volume 13, Horst Dippel ed., Göttingen, 2010.

Corps De Droit Francais, Civil, Commercial Et Criminel: Contenant Les Codes Napoleon, De Procedure Civile, De Commerce, D'instruction Criminelle (...) France. Conseil d'Etat, France. Cour de cassation, Paris: Nabu Press, 2014.

DUQUE DE PALMELA (1851), *Despachos e Correspondência*, Lisboa.

HOLBECHE, José Gabriel (1861), *Regulamento da Secretaria do Tribunal do Conselho de Estado*, Lisboa: Imprensa Nacional.

MELO, D. Francisco Manuel de (1720), *Aula politica, Curia Militar, Epistola declamatoria ao serenissimo principe D. Theodosio*, Lisboa: Mathias Pereira da Silva & João Antunes Pedroso.

PORTUGAL. Conselho de Estado; Ribeiro, José Silvestre (compil.) - Resoluções do Conselho de Estado na secção do Contencioso Administrativo. Lisboa: Imprensa Nacional, 1854-1868. 16 ts.

PORTUGAL. Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino, 1880- (José Luciano de Castro) propostas de lei apresentadas à câmara dos senhores deputados nas sessões legislativas de 1880 e 1881 / pelo ministro José Luciano de Castro, Lisboa: Imprensa Nacional.

PRUDENCIO DE SANDOVAL (1955-1956), *Historia de la vida y hechos del emperador Carlos V, 1500-1528*, edição e estudo preliminar de Carlos Seco Serrano, Madrid: Atlas. [Em linha]. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/historia-de-la-vida-y-hechos-del-emperador-carlos-v--2/>.

RICHELIEU, Cardeal (2008), *Testamento Político*, introd. de Diogo Pires Aurélio, s.l., Círculo de Leitores / Temas e Debates.

SAAVEDRA FAJARDO, Don Diego de (1640), *Idea de un Principe Político Christiano*, Representada en Cien Empresas. Monaco: Nicolao Enrico. [Em linha]. Disponível em: http://parnaseo.uv.es/Lemir/Revista/Revista20/textos/05_Idea_pirncipe_cristiano2.pdf

SÁ DA BANDEIRA, na pasta da Marinha”, *Memórias*, Volume VI, Lisboa, Centro de Estudos de Marinha, 1977, pp. 243-295.

SOUSA, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e (org.) (1783-91), *Systema, ou collecção dos regimentos reaes, contém os regimentos pertencentes à administração da Fazenda Real*, Lisboa: F. Borges de Souza.

VOLTAIRE (1963), *Essais sur les mœurs et l'esprit des nations et sur les principaux faits de l'histoire depuis Charlemagne jusqu'à Louis III*. Tomo II, Paris: Garnier.

4. Obras de referência

4.1. Dicionários, enciclopédias e cronologias

ARTOLA, Miguel (dir.) (1988). *Enciclopedia de Historia de España II. Instituciones políticas. Imperio*. Madrid: Alianza Editorial.

BÉLY, Lucien (dir.) (2010), *Dictionnaire de l'Ancien Régime 2010*, Paris : PUF.

BOUCAUD-MAITRE, Agnes; DELAIGUE, Philippe e BABOT, Agnes (2007), *Dictionnaire d'Histoire du Droit et des Institutions Publiques*, Paris: Ellipses Marketing.

CABOURDIN, Guy & VIARD, Georges (2012), *Lexique historique de la France d'Ancien*, 3ª ed., Paris : Armand Colin.

CHERUEL, Adolphe (dir.), *Dictionnaire historique des institutions, mœurs et coutumes de la France*. Disponível em : http://archive.org/stream/dictionnairehist01chre/dictionnairehist01chre_djvu.txt

CHOISEL, Francis (2015), *La Deuxième République et le Second Empire au jour le jour*, chronologie érudite détaillée, Paris: CNRS Editions.

FERNANDES, José Pedro (dir.) (1996), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vols. I-VII, Lisboa : Edição do Autor.

MARTINEZ RUIZ, Enrique (2007), *Diccionario de Historia Moderna de España: La Administración*. Madrid: Istmo.

MÓNICA, Maria Filomena (coord.) (2004), *Dicionário Biográfico Parlamentar (1834-1910)*, vols. I-III, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

SOBOUL, Albert (2005), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris : PUF.

TULARD, Jean (dir.) (1995), *Dictionnaire du Second Empire*, Paris: Fayard.

4.2. Sínteses

ALBUQUERQUE, Ruy de e ALBUQUERQUE, Martim de (1983), *História do Direito Português*, vol. II, Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa.

ALMEIDA, Fortunato de (2005), *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais de 1580- 1816 e 1816-1910*, vol. III, Lisboa: Bertrand Editora.

ARTOLA, Miguel (dir.) (1996), *Historia de España*, Vols. 3 e 4, Madrid: Alianza.

BARROS, Henrique da Gama (1945), *Historia da Administração Publica em Portugal nos séculos XII a XV*, 2ª edição, t. III, Lisboa.

BOURQUIN, Laurent, DREVILLON, Hervé e HAMON, Philippe (2006), *Histoire de la France politique : Tome 2, La Monarchie, Entre Renaissance et Révolution 1515-1792*, Paris: Points.

BRANDÃO, Fernando de Castro (2002), *História Diplomática de Portugal. Uma cronologia*, Lisboa: Livros Horizonte.

CAETANO, Marcello (1981), *História do Direito Português, I – Fontes – Direito Público (1140-1495)*, Lisboa: Verbo.

CHAGAS, Manuel Pinheiro (1899-1904), *História de Portugal Popular e Ilustrada*, vols. I-XII, Lisboa: Empresa da Historia de Portugal.

FINER, S.E. (2003), *A História do Governo. Vol. I, Monarquias e Impérios Antigos*, Mem Martins: Círculo de Leitores (1ª edição 1997).

FINER, S. E. (2005), *A História do Governo. Vol. II, As Épocas Intermédias*, Mem Martins: Europa-América (1ª edição 1997).

FINER, S.E. (2005), *A História do Governo. Vol. III. Impérios, Monarquias e o Estado Moderno*, Mem Martins: Círculo de Leitores (1ª edição 1997).

GIBERT DÍAS, Rafael (1978), *Historia General del Derecho Español*, Madrid: Realigrafica.

GRAND (Le) *Larousse de L'Histoire de France* (2011), Paris: ed. Larousse.

BOURQUIN, Laurent, DREVILLON, Hervé e HAMON, Philippe (2006), *Histoire de la France politique*. Tomo 2, *La Monarchie, entre Renaissance et Révolution 1515-1792*, Paris: Points

MARQUES, A. H. da Oliveira (1997), *História da Maçonaria em Portugal. Política e Maçonaria 1820-1869 (2ª parte)*, Lisboa, Editorial Presença.

MARQUES, A. H. de Oliveira e Serrão, Joel (dir.) (1998-2004), *Nova História de Portugal*, vols. V-XII, Lisboa: Editorial Presença.

MATTOSO, José (dir.) (1993), *História de Portugal*. Vols. III e V, Mem Martins: Círculo de Leitores.

PARODY, García et al. (2009), *Historia de España*, Zaragoza: Editorial Luís Vives.

PICQ, Jean (2009), *Une Histoire de l'Etat en Europe. Pouvoir, Justice et Droit du Moyen Age à nos jours*, Paris : Presses de Sciences Po.

RAMOS, Rui (coord.), SOUSA, Bernardo Vasconcelos e MONTEIRO, Nuno Gonçalo Monteiro (2009), *História de Portugal*, Lisboa: Esfera dos Livros.

REMOND, René (2013), *La République Souveraine : La Vie Politique en France (1879-1939)*, Paris : Fayard.

TENGARRINHA, José (org.). *História de Portugal*, Bauru: Edusp; São Paulo: Unesp; Portugal: Instituto Camões.

TENENTI, Alberto (2000), *La Edad Moderna: siglos XVI-XVIII*, Barcelona: Editorial Critica.

THORNHILL, Chris (2011), *A Sociology of Constitutions. Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press

TUSEL, Javier (dir.) (1997), *Historia de España*. Vol.5, *Edad Moderna I: de los Reyes Católicos a los últimos Austrias*, Madrid: Espasa-Calpe.

WINOCK, Michel e BERSTEIN, Serge (2002), *Histoire De La France Politique T.3; L'Invention de la Democratie, 1789-1791*, Paris : Seuil.

5. Estudos

5.1. Espanha

ABRUNHOSA, Ângelo (2011), “Centralismo e antcentralismo no movimento constitucional em Espanha e Portugal”, Porto. [Em linha]. Disponível em: <https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/865/1/POLIS%20-%20CENTRALISMO%20E%20ANTICENTRALISMO%20NO%20MOVIMENTO%20CONSTITUCIONAL%20EM%20ESPANHA%20E%20PORTUGAL.pdf>

ADINOLFI, Giulio (2007), “El Tribunal Supremo de Justicia en España en el tránsito hacia la conformación liberal”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos XXIX*, nº 29, pp. 375–390.

ALVAREZ, Fernando Bouza (2000), *Portugal no Tempo dos Felipes. Política, Cultura, Representações (1580-1668)*, Lisboa: Cosmos.

ARTOLA, Miguel (2003), “La Monarquía parlamentaria”, in Idem (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid: Marcial Pons, pp. 105–123.

ARTOLA, Miguel (2004), *La Monarquía de España*, Madrid: Editorial Ariel (1ª edição 1999).

ARTOLA, Miguel (2006), *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, in Idem (dir.), *Historia de España*, vol. 5, Madrid: Alianza Editorial (1ª edição 1974).

BARRIOS, F. (1984), *El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521-1812)*, Madrid.

CARSA SOTO, Pedro (coord.) (1994), *Elites: Prosopografía contemporánea*, Universidad de Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial.

CASALILLA, Bartolomé Yun (dir.) (2009), *Las Redes del Imperio. Élite sociales en la articulación de la Monarquía Hispánica, 1492-1714*, Madrid: Marcial Pons.

CASMIRRI, Silvana e SUÁREZ CORTINA, Manuel (ed.) (1998), *La Europa del Sur en la época liberal: España, Italia y Portugal: una perspectiva comparada*, Universidad de Cantabria.

CORDERO TORRES, J. M. (1981), *El consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Instituto de Estudios Políticos (1ª edição 1945).

CORDÓN CORTEZO, María Victoria López e LUIS, Jean-Philippe Luis, coord., (2005), *La naissance de la politique moderne en Espagne*, Melanges de la Casa de Velázquez, Nouvelle série, 35 (19), pp. 119-141.

CRUZ VILLALÓN, Pedro (2007), “La Constitución de 1808 en perspectiva comparada”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 58/59, pp. 83-93.

DANTAS, Vinicius Orlando de Carvalho (2009), *O Conde de Castelo Melhor: Valimento e Razão de Estado no Portugal seiscentista. (1662-1667)*, Universidade Federal Fluminense (Dissertação de Mestrado).

DIOS, Salustiano de (1985), “Sobre la génesis y los caracteres del estado absolutista en Castilla”, *Studia historica. Historia Moderna*, 3 (5), pp. 11-46.

DIOS, Salustiano de (1982), *El consejo real de Castilla (1385-1522)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ELLIOTT, J. H. (1996), *La España Imperial 1469-1716*, Barcelona: Vicens Vives.

ELLIOTT, J. H. (1998), *El Conde-Duque de Olivares. El Político en una Época de Decadencia*, Barcelona: Grijalbo Mondadori.

ELLIOTT, J. H. (2002), *Richelieu y Olivares*, Barcelona: Crítica.

ELLIOTT, J. H. (2010), *España, Europa y el mundo de ultramar (1500-1800)*, Madrid: Taurus.

ELLIOTT, J. H. & BROCKLISS, L. W. B. (eds.) (1999), *The world of the Favourites*, New Haven Yale: University Press.

ESCUDERO LOPEZ, J. A. (2000), “El Gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara. Canciller, Consejos y Secretarios”, in B.J. Garcia Garcia (dir.), *El Imperio de Carlos V. Procesos de agregación y conflictos*, Madrid, pp. 83-96.

ESCUDERO LOPEZ J. A. (2002), “La creación del consejo de Cámara de Indias”, in Feliciano Barrios (coord.). *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas: actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano* (Toledo, 19 a 21 de Octubre de 1998), Universidad de Castilla La Mancha, pp. 622-668.

ESCUDERO LOPEZ J. A. (2002), *Felipe II, el rey en el despacho*, Madrid: Editorial Complutense.

ESCUDERO LOPEZ, J. A. (coord.) (2004), *Los Validos*, Madrid: Editorial Dykinson.

ESCUDERO LÓPEZ, J. A. (2008), “La nobleza y los altos cargos de la administración en la España del Antiguo Régimen”, in José Luís Soberanes Fernández e Rosa María Martínez de Codes (coord.), *Homenaje a Alberto de la Hera*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 321-338.

ESCUDERO LOPEZ, J. A. (2011), *Los hombres de la monarquía universal*, Madrid: Real Academia de la Historia.

ESPAÑA, Gabriel R. (2014), *Novísimo Manual de Jurisprudencia. Memorándum de Derecho Administrativo*, Book on Demand Ltd. (reed. 1897).

FAYARD, Janine e RODRÍGUEZ SANZ, Rufina (1982), *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.

FERNÁNDEZ CONTI, (1997), *Los Consejos de Estado y Guerra de la monarquía hispana durante la época de Felipe II (1548-1598)*, Madrid: Universidade Autónoma de Madrid.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (2007), *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid: Iustel.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (s/d), *La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona* Disponible em:
http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/hist/46860519115138617422202/p0000001.htm#I_1_

FEROS, Antonio (2002), *El Duque de Lerma. Realeza y Privanza en la España de Felipe III*, Madrid: Macial Pons.

FLORISTÁN, Alfredo (2011), *Historia de España en la Edad Moderna*, Barcelona: Ariel Editores.

FUENTES, Juan Francisco (2007), *El fin del Antiguo Régimen (1808-1868). Política y sociedad*, Madrid: Síntesis.

FURIÓ-CERIAL, Fadrique (1993), *El consejo y consejeros del Príncipe*, Madrid: Tecnos.

GARCÍA CÁRCCEL, Ricardo (coord.) (2013), *Historia de España siglos XVI y XVII : la España de los Austrias*, Madrid: Cátedra.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis (1992), *Historia de las instituciones españolas*, 3ª ed., Madrid: Alianza editores.

GARCÍA GARCÍA, Bernardo José (2006), *Los Validos*, Madrid: Akal.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (1996), “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904)”, *Documentación administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, nºs 244-245, pp. 89-136.

GARCÍA CÁRCCEL, Ricardo (coord.) (2013), *Historia de España siglos XVI y XVII: la España de los Austrias*, Madrid: Cátedra.

GARRIDO FALLA, Fernando (1968), *La evolución del recurso contencioso-administrativo en España*, Madrid. [Em linha]. Disponible em:

file:///C:/Users/Judite%20Freitas/Downloads/Dialnet-

LaEvolucionDelRecursoContenciosoadministrativoEnEs-2116283%20(6).pdf

GÓMEZ RIVERO, Ricardo (2005), “Miembros del Consejo de Castilla (1814-1820)”, *Anuario de Historia del Derecho español*, Vol. LXXV, pp. 277-330.

GÓMEZ RIVERO, Ricardo (2006), *Los Jueces del Trienio Liberal*, Madrid: Ministerio de Justicia.

GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ, Esther (2012), “Érase una vez....una constitución universal: especial referencia a la proyección en Europa de la Constitución de Cádiz”, *Revista de Historia Constitucional*, Madrid, nº 13, pp. 283-314.

GUERRA, François-Xavier (2009), *Modernidade independências. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid: Fundación Studium / Ediciones Encuentro.

LÓPEZ, Jesús de Juana (1998), “La Guerra de la independencia (1808-1814)”, in *Historia contemporánea de España (siglo XIX)*, Javier Paredes (coord.), Madrid: Ariel editores, pp. 24-44.

LÓPEZ DÍAZ, María (coord.) (2013), *Elites y poder en las monarquías ibéricas del siglo XVII al primer liberalismo*, Madrid: Biblioteca Nueva.

LÓPEZ GARCÍA, José Antonio e RUÍZ RUÍZ, Ramón (2007), “Estudio y exposición de los textos del constitucionalismo liberal en España”, in Francisco Javier Ansuátegui Roig, José Manuel Rodríguez Uribes, Gregorio Peces-Barba, Eusebio Fernández García (coords.), *Historia de los derechos fundamentales*, , Vol. 3, Tomo 3, pp. 89-200.

LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria (1976), *La revolución de 1868 y la I República*, Madrid: Siglo XXI.

LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria (1995), “Administración y política en el siglo XVIII: las secretarías del despacho”, *Chronica nova: Revista de historia moderna de la Universidad de Granada*, nº 22, pp. 185-209.

LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria (1996), “Secretarios y secretarías en la Edad Moderna: de las manos del príncipe a relojeros de la monarquía”, *Studia historica. Historia moderna*, nº 15, pp. 107-133.

LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria (2000), “Instauración dinástica y reformismo administrativo, la implantación del sistema ministerial», *Manuscrits. Revista historia moderna*, nº 18, pp. 92-112.

LOSA-CONTRERAS, Carmen (2000), “La Administración consultiva en los inicios del Estado Liberal: el funcionamiento del Consejo Real de España e Indias, sección de los Interior (1834-1836)”, *Cuadernos de historia del derecho*, nº 7, [Ejemplar dedicado a: Homenaje a don Manuel Torres López (II)], págs. 457-472.

MARAVALL, José António (1972), *Estado Moderno y Mentalidad Social*, 2 vols., Madrid: Revista de Occidente.

MARAVALL, José António (1989), *Poder, Honor y Elites en el Siglo XVII*. Madrid: Siglo XXI.

MARAVALL, José António (1995), *Teoría española del Estado en el siglo XVII*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MARAVALL, José António (1956), *Philosophie Politique Espagnole au XVIIe Siècle dans ses rapports avec l'esprit de la Contre-Réforme*, Paris: Vrin.

MARICHAL, Carlos (1980), *La revolución liberal y los primeiros partidos políticos en España, 1834-1844*, Madrid: Cátedra.

MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando (2006), “De la función consultiva y el consejo de Estado gaditanos”, in *Historia Contemporánea*, Universidad del País Vasco, nº 33, pp. 557-580.

MARTÍN OVIEDO, José María (2012), *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid.

MARX, Karl e ENGELS, F. (1998), *Escritos sobre España. Extractos de 1854*, Madrid: Edições Pedro Ribas.

MOLAS RIBALTA, Pero (2008), *Del absolutismo a la constitución. La adaptación de la clase política española al cambio de régimen*, Madrid: Silex.

MOLINER PRADA, Antonio (2008), “De las juntas a la regencia. La difícil articulación del poder en la España de 1808”, *Historia Mexicana*, Vol. LVIII, nº 1, jul.-set., p. 135-177.

MOLAS RIBALTA, Pero (1999), “La razón de estado y la sucesión española”, [em linha]. Disponível em: http://rseap.webs.upv.es/Anales/99_00/A_281_La_razon_y_sucesion.pdf.

MONTERO DÍAZ, Julio (1998), “La crisis del moderantismo y la experiencia del sexenio democrático”, in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid: Ariel Historia Ed., pp. 242-258.

NIETO, Alejandro (1966), *Los orígenes de lo contencioso administrativo en España*. [Em linha]. Disponível em: [file:///C:/Users/Judite%20Freitas/Downloads/Dialnet-LosOrigenesDeLoContenciosoadministrativoEnEspana-2116185%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Judite%20Freitas/Downloads/Dialnet-LosOrigenesDeLoContenciosoadministrativoEnEspana-2116185%20(2).pdf)

PAREDES, Javier (1998), “Los bienios progresista y moderado (1854-1858), in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid: Ariel Historia, pp. 208-217.

PARRAL Y CRISTÓBAL, Luis (2010), *Nociones de Derecho Español Público y Privado*, Charleston: Nabu Press (1ª edição é de 1902).

PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2001), “Modelos Constitucionales en la historia comparada (A propósito de la segunda entrega de «Fundamentos»)”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 2, pp. 229-234.

QUADRA-SALCEDO, Tomás de la e Castillo, Fernández del (1996), “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Baiona”, in *Documentación Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, nºs 244-245, pp. 13-88. [Em linha]. Disponível em: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5419&path%5B%5D=5473>

RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás e SANTAMARI, Juan Alfonso (1977), *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás e SANTAMARI, Juan Alfonso (1998), *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativo (1845-1868)*, Madrid: ed. Civitas.

RIVAS ARJONA, Mercedes (2014), *Organización territorial de España. Desde los reyes católicos hasta la transición* breve recorrido histórico, Madrid: Editorial Dykinson.

RODRÍGUEZ ALONSO, Manuel (1998), “El Estado liberal español (1834-1874)”, in *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Javier Paredes (coord.), Madrid: Ariel editores, pp. 131-149.

RODRÍGUEZ REBOLLO, María Patricia (2006), “El Consejo de Estado y la Guerra de Portugal (1660-1668)”, *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, Valladolid, pp. 115-136.

RUIZ DE AZÚA, Estíbaliz e EZQUERECOA, Martínez de (1998), La unión liberal y el agotamiento del modelo moderado (1858-1868)”, in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid: Ariel Historia, pp. 218-241.

SAAVEDRA INARAJA, María (2011), ”El tratamiento de la independencia de América en el Consejo de Estado (1815-1825)”, in Antonio Colomer Viadel (coord.), *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales en América*, Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, pp. 389-405.

SAINZ DE ROZAS, María Parias (1998), “La Revolución Liberal Española”, in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid: Ariel Editores, pp. 45-66.

SALAS ALMELA, Luis (2008), *Medina Sidonia: El poder de la aristocracia, 1580-1670*, Madrid: Marcial Pons.

SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Sonsoles Cabeza (1998), “La Década Moderada (1844-1854)”, in Javier Paredes (coord.), *Historia Contemporánea de España (siglo XIX)*, Madrid: Ariel Historia, pp. 190-207.

SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, María Dolores (1993), *El deber de consejo en el Estado Moderno*, Polifemo.

SOLÉ TURA, Jordi e AJA, Eliseu (2009), *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid: Siglo XXI.

SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela (2015), “Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada”, *História Constitucional. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*, pp. 1-15.

SUARES-CARPEGNA, Joaquin Varela (2012), “El primer constitucionalismo español y portugués: (Un estudio comparado)”, *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, nº. 13, pp. 99-117.

SUAREZ FERNANDEZ, Luis (2004), “Orígenes del validage”, in Luis Suarez Fernandez e José Antonio Escudero López (coord.), *Los Validos*, Madrid: Dykinson, pp. 35-40.

TÉLLEZ ALARCIA, Diego (2001), “El absolutismo en España: poder y luchas en la Monarquía de los Austrias”, in Cesary Taracha e María López Díaz (coord.), *Elites y poder en las monarquías ibéricas del siglo XVII al primer liberalismo*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 49-74.

THOMPSON, A. A. (1999), El contexto Institucional de la aparición del Ministro Favorito, in John Elliott e Laurence Brockliss (dir.), *El Mundo de los Validos*, Madrid: Taurus, pp. 25-42.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1963), *Los Validos en la monarquía española del siglo XVII: estudio institucional*, Madrid: Instituto de estudios políticos.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1995), “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 21 (mayo-agosto), Madrid, pp. 9-21.

VALDEAVELLANO, Luis G. de (1968), *Curso de historia de las instituciones españolas*. Madrid: Alianza.

VERA TORRECILLA, Rafael (1994), “Felipe V y el reformismo centralista: El origen del sistema ministerial español”, pp. 125-142. Disponible en: helvia.uco.es/xmlui/bitstream/.../dyo2_vera.pdf?...1

5.2. França

BABOT, Agnes e BOUCAUD-MAITRE, Agnes (2007), *Histoire Des Institutions Publiques (1789-1870)*, Paris: Ellipses Marketing.

BARBICHE, Bernard (2001), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris : PUF.

BARBICHE, Bernard (1999), «Le Conseil du roi dans tous ses états. Questions de vocabulaire », *Le Conseil d'État avant le Conseil d'État, Ve Journée d'études. Ile centenaire du Conseil d'État, Revue Administrative*, n° 3, Paris : PUF, pp. 20-26.

BARBICHE, Bernard, *Les institutions françaises de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris: PUF, 2001. (1^a ed. 1999).

BELY, Lucien (2013), *La France moderne 1498-1789*, Paris: PUF.

BLOCKMANS, Willem Pieter e GENET, Jean-Philippe (1993), *Visions sur le développement des états européens : théories et historiographies de l'État moderne : actes du colloque*, Roma: école française de Rome.

BODINEAU, Pierre e VERPEAUX, Michel (2016), *Histoire Constitutionnelle de France*, Paris : PUF (1^a edição é de 2001).

BONNEY, Richard (1987), “Absolutism: What's in a name?”, *French History*, University Oxford Press, Vol. 1, n° 1, pp. 93-94.

BOULET-SAUTEL, Marguerite (1999), «Le principe d'un contentieux administratif au Conseil du roi», *La Revue Administrative. N° 3, Le Conseil d'Etat avant le Conseil d'Etat. Ve Journée d'études. Ile centenaire du Conseil d'Etat*, Paris, pp. 98-102.

BOURDIEU, Pierre (1997), “De la Maison du Roi à la raison d'État, Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Genèse de l'État moderne*, n° 118, pp. 55-68.

BOURDON, M. P. (1908), “La grand Monarchie de France” de Claude de Seyssel et sa traduction en italien, in *Mélanges d'archéologie et d'histoire*, tome 28, pp. 3-29. [Em linha]. Disponível em: www.persee.fr/doc/mefr_0223-4874_1908_num_28_1_6968.

BOUVET, Marc (2001), *Le Conseil d'État sous la Monarchie de Juillet*, Paris: L.G.D.J.

BULST, Neithard, DESCIMON, Robert e GUERREAU, Alain (1996), *L'Etat ou le roi. Les fondations de la modernité monarchique en France, 14^{ème}-17^{ème} siècles*, Paris : Maison des Sciences de L'Homme.

BURDEAU, François (1995), *Histoire du Droit Administratif: de la révolution au début des années de 1970*, Paris : PUF.

BUSAALL, Jean-Baptiste (2016), *La réception du constitutionnalisme français dans la formation du premier libéralisme espagnol (1808-1820)*, Madrid: Mélanges de la Casa de Vélasquez.

CAMPBELL, Peter (1996), *Power and Politics in Old Regime France, 1720-1745*, London: Routledge.

CAPPELLETTI, Mauro (1992), *O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*, Porto Alegre: Editora Safe.

CARBASSE, Jean-Marie e LEYTE, Guillaume (2004), *L'État Royal XIIIe-XVIIIe siècles. Une Anthologie*, Paris : PUF.

CHEVALIER, Jean-Jacques (2001), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9^a. Edição, Paris : Dalloz.

CONSEIL (Le) d'État (1974), *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque*, Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique.

CONSTANT, Benjamin (2010), *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris: Mill et une Nuits.

CONSTANT, Benjamin (2011), *Principes de politique*, Paris (1^a edição 1872).

CONSTANT, Benjamin e Pages, Jean Pierre (2010), *Cours de Politique Constitutionnelle*, Paris: Nabu Press.

CONTAMINE, Philippe (1998), « Introduction », in Idem (dir.), *Guerre et concurrence entre les États européens du XIV au XVIII siècle*, Paris : PUF, pp. 1-8.

CORNETTE, Joël (1993), *Le roi de guerre. Essai sur la souveraineté dans la France du Grand Siècle*, Paris : Payot (a 1ª edição é de 1993).

COSANDEY, Fanny e POUTRIN, Isabelle (2001), *Monarchies espagnole et française, 1550-1714*, Paris : Atlande.

COSANDEY, Fanny (2008), « L'absolutisme : un concept irremplaçable », in Lottar Shilling (dir.), *L'absolutisme : un concept irremplaçable. Une mise au point franco-allemand*, München : R. Oldenbourg Verlag, pp. 33-51.

COSANDEY, Fanny e DESCIMON, Robert (2002), *L'absolutisme en France : Histoire et Historiographie*, Paris : Seuil.

CRAIUTU, Aurelian (2006), *Le Centre introuvable: La pensée politique des doctrinaires français sous la Restauration*, Paris: Ed. Plons.

DEMIER, Francis (2000), *La France du XIX siècle, 1814-1914*, Paris : Éditions Points.

DESCIMON, Robert, VINCENT, Bernard e SCHAUB, Jean-Frédéric (dir.) (1997), *Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16^e-19^e siècle*, Paris : EHESS.

DOUCET, Roger (1950), « Les institutions de la France au XVI^e siècle », *Revue d'histoire de l'Église de France*, tome 36, n°128, pp. 200-203.

DUPILET, Alexandre e SARMANT, Thierry (2007), « Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVII^e au XIX^e siècle », *Histoire, économie & société. Époques moderne et contemporaine*, n°4 (26^e année), pp. 51-65.

DUVERGER, Maurice (1976), *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin.

DUVERGER, Jean Baptiste (1941), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*. [Em linha]. Disponível em : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1155269?rk=21459;2>

EMMANUEL, François-Xavier (1981), *Un mythe de l'absolutisme bourbonien, L'intendance du milieu du XVIIe siècle à la fin du XVIIIe siècle*, Université de Provence : Aix-en-Provence.

FINER, S. E. (2007), “A via Francesa para o Absolutismo – Qual foi a eficácia?”, in *A História do governo. As épocas intermédias*, vol. II, Mem Martins: Europa-América, pp. 1252-1277.

FINER, S. E. (2004), “A recriação do Estado na Europa. O «Estado Moderno»”, in *A História do Governo*, vol. III, Mem Martins: Europa-América, pp. 1209-1216.

FOUCAULT, Michel (1970), *L'ordre du Discours*, Paris: Gallimard.

FOUCAULT, Michel (2000), *As palavras e as coisas. Uma Arqueologia das Ciências Humanas*, S. Paulo: Mem Martins.

FOUCAULT, Michel (2004), *Sécurité, territoire et population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris : Gallimard.

FOUCAULT, Michel (2005), *A Arqueologia do Saber*, Lisboa: Almedina.

FRANCE, Michel Antoine (1968), «Les arrêts du Conseil rendus au XVIIIe siècle pour le Département de la Marine (1723-1791)», *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 55, n° 200, pp. 316-334. Disponível em : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/outre_0300,9513_1968_num_55_200_1466

FRANCE, Michel Antoine (2009), *Le Conseil Royal Des Finances Au XVIIIe siècle et le Registre E 3659 des Archives Nationales*, Genève/Paris: Librairie Droz (1ª edição 1973).

FURET, François e RICHET, Denis (2002/3), *La Révolution française*, Paris: Liv. Hachette.

GARBACCIO, Grace Ladeira (2004), “O sistema dual de jurisdição francês: um estudo descritivo do contencioso administrativo”, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, V. 22, n° 1 (jan.-mar.), pp. 75–133.

GENET, Jean-Philippe (1997), «La genèse de l'État moderne. [Les enjeux d'un programme de recherche]», *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 118, n° 1, juin, pp. 3-18.

GIRARD, Louis (1986), *Napoléon III*, Paris: Fayard.

GODECHOT, Jacques (1970), *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris: Flammarion.

GONOD, Pascale (1999), «Le Conseil d'Etat républicain (de 1872 à nos jours)», *La Revue administrative. Journées d'études internationales. Rome. II e centenaire du Conseil d'État, 27 et 28 de octobre 1995, Les Conseils d'Etat Français et Italien*, Paris : PUF, pp. 33-42.

GOUBERT, Pierre (2010), *Louis XIV et vingt millions de français*, Paris: Fayard.

Grands (Les) discours parlementaires du XIX siècle. De Benjamin Constant à Adolph Thiers, pref. Jean-Louis Debré, Paris. Armand Colin.

GRANJON, Marie-Christine (2009), “[Recensão crítica à obra] Paul Veyne, Foucault, sa pensée, sa personne”, *Critique Internationale*, 4 (n° 45), pp.165-172.

GUENEE, Bernard, (1999), “Le Conseil du roi au Moyen-Age”, *Deuxième centenaire du Conseil d'Etat, La Revue administrative*, n° spécial, pp. 5-9.

GUENEE, Bernard (1971), “Y a-t-il un État des XIVe et XVe siècles?”, *Annales E.S.C.*, XXVI, pp. 399-406.

GUERREAU, Alain (2008), *O feudalismo : um horizonte teórico*, Lisboa: Edições 70.

GUERY, Alain (2001), “Versailles, le phantasme de l'absolutisme (note critique)”, *Annales ESC* (mars-avril), p. 507-517.

GUGLIELMI, Gilles J. (2004), *Cours de droit administratif*, Paris :

GUIZOT, François (1821). *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'Etat actuel de la France*, Paris : Librairie française de Ladvocat.

GUGLIELMI, Gilles J. (2004), *Cours de droit administratif*, Paris : La Découverte.

HALPERIN, Jean-Louis (2003/4), «L'histoire de la fabrication du code le code: Napoléon?», *Le Code Civil. Pouvoirs*, n° 107, Paris: Seuil, pp. 11-21. [Em linha]. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2003-4-page-11.htm>

HARTUNG, Fritz e MOUSNIER, Roland (1955), “Quelques problèmes concernant la monarchie absolue”, *Relazioni del X congresso internazionale di scienze storiche*, Florença.

HAUTEBERT, Joël e SOLEIL, Sylvain (dir.) (2011), *La procédure et la construction de l'État en Europe (XVe-XIXe siècle)*, Recueil de textes, présentés et commentés, Paris: PUF.

KESSLER, Marie-Christine (1968). *Le Conseil d'État*, Paris: Presses de la Fondation nationale de Sciences Politiques (Armand Colin). (reed. Paris : PUF, 1986).

KESSLER, Marie-Christine (1986), *Les Grands Corps de l'Etat*, Paris : PUF.

KISER, Edgar e LINTON, April (2002), “The Hinges of History: State-Making and Revolt in Early Modern France”, *American Sociological Review*, Vol. 67, N° 6 (Dec.), pp. 889-910.

LADURIE, Emmanuel Le Roy (1994). *O Estado Monárquico. França 1460-1610*, São Paulo: Companhia das Letras.

LAFERRIERE, Édouard (1887), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux : notions générales*, Paris: Berger-Levrault. [Em linha]. Disponível em: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57280741/f16.image.r=.langFR>

LAQUIÈZE, Alain (2014), “La Charte de 1814 et la question du gouvernement parlementaire”, *Jus Politicum. Revue de droit politique*, n° 13, pp. 1- 12. [Em linha]. Disponível em: <http://juspoliticum.com/article/La-Charte-de-1814-et-la-question-du-gouvernement-parlementaire-951.html>

LEGENDRE, Pierre (1992), *Trésor historique de L'État en France. L'Administration classique*, Paris: Fayard.

LEGER, Jacques (1999), «L'histoire des conseils de préfecture», *La Revue Administrative. N° 3, Le Conseil d'Etat avant le Conseil d'Etat. Ve Journée d'études. Ile centenaire du Conseil d'Etat*, Paris, pp. 106-114.

LEJEUNE, Dominique (1994), *La France des débuts de la IIIe République 1870-1896*, Paris: Armand Colin.

MAJOR, John Russel (1960), *Representative institutions in Renaissance France (1421-1559)*, Madison.

MAJOR, John Russel (1980), *Representative government institutions in Early Modern France*, Londres.

MARX, Karl (2005), *El 18 Brumario De Luis Bonaparte*, Madrid: Alba Libros.

MELLET, Paul-Alexis (2007), *Les traités monarchomaques: confusion des temps, résistance armée et monarchie parfaite (1560-1600)*, Genève : Droz.

MESTRE, Jean-Louis (1999), «Le Conseil d'État de France du Consulat au début de la IIIe République (1799-1872)», *La Revue administrative. Journées d'études internationales. Rome. II e centenaire du Conseil d'État, 27 et 28 de octobre 1995, Les Conseils d'Etat Français et Italien*, Paris : PUF, pp. 17-32.

MESTRE, Jean-Louis (1999), «Le traitement du contentieux administratif au XVIIIe siècle», *La Revue Administrative. N° 3, Le Conseil d'Etat avant le Conseil d'Etat. Ve Journée d'études. Ile centenaire du Conseil d'Etat*, Paris : PUF, pp. 83- 97.

MESTRE, Jean-Louis (1991), «La signification de la loi des 7-14 de octobre 1790», *Études et Documents du Conseil d'État*, n° 43, pp. 281-298.

MIEGE, Jean-Louis (1993), *Expansion Européenne et Décolonisation de 1870 à nos Jours*, Paris: PUF.

MOUSNIER Roland (1969), *Les Hiérarchies sociales de 1450 à nos jours*, Paris: PUF.

MOUSNIER, Roland *et al.* (1970), *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris: PUF.

MOUSNIER Roland (1971), *La vénalité des offices en France sous Henry IV et Louis XIII*. Paris: PUF.

MOUSNIER, Roland (1974), *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598- 1789*, 2 Vols., Paris: PUF.

MOUSNIER, Roland (2005), «La guerre et l'Etat», in *Les institutions de la France sous la Monarchie absolue*, II parte, Paris : PUF, (1^a ed. 1976).

MOUSNIER, Roland (2015), *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789*, 2 vols., Paris : PUF (1^a ed. 1974).

MOUSNIER, Roland e Hartung, Fritz (1955), "Quelques problèmes concernant la monarchie absolue", in *Relazioni del X congresso internazionale de scienze storiche*, vol. 1, Florence, pp. 1-55.

NEVEU, Bruno (1999), «Le conseil d'État d'en haut et des affaires étrangères sous le règne de Louis XIV», *La Revue Administrative. Ve Journée d'études. II e centenaire du Conseil d'État. Le Conseil d'État avant le Conseil d'État*, Paris : PUF, pp. 57-70.

NICOLET, Claude (1970), «Prosopographie et histoire sociale: Rome et Italie à l'époque républicaine », *Annales: économie, sociétés, civilisations*, Paris, V. 25, n. 5, p. 1209-1228. [Em linha]. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ahess_0395-2649_1970_num_25_5_422266 . Acesso em : 1.abr.2011.

PACTEAU, Bernard (2002), *Contentieux administratif*, Paris: PUF.

PACTEAU, Bernard (2003), *Le Conseil d'Etat et la fondation de la justice administrative française au XIX siècle*, Paris : PUF.

PAGES, Georges (1946), *La monarchie d'Ancien Régime en France*, Paris.

PRELOT, Marcel (1984), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Dalloz.

PRENTOUT, Henri (1925), *Les Etats généraux de Normandie*, Caen.

- RÉMOND, René (1992), *Les Droites en France*, Paris: Aubier-Montaigne.
- REY, Jean-Philippe e LENTZ, Thierry (2016), *Histoire du Consulat et du Premier Empire*, Paris: Editions Perrin.
- RIVERO, Jean (1973), *Droit administratif*, 6^a ed., Paris : Dalloz.
- ROSANVALLON, Pierre (2004), *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil.
- ROYER, Jean-Pierre (2001), *Histoire de la justice en France*, 3^a edição, Paris: PUF.
- SCHAUB, Jean-Frédéric (1996), “Le Temps et l’État: vers un nouveau régime historiographique de l’Ancien Régime français”, *Quaderni Fiorentini, Per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 25, Milão, pp. 127-181.
- SKORNICKI, Arnault (2010), «L’État et ses provinces à la fin de l’Ancien Régime : le mythe de la (dé)centralization», in Philippe Cauvet [coord.], *Decentralisation, Devolution, Autonomy, (Con)Federation: The Territorial Politics of the Nation-State*, Colloque International Université de Poitiers MSHS, MIMMOC, October 14-16, pp. 1-20.
- SMEDLEY-WEIL, Annette (1995), *Les Intendantes de Louis XIV*, Paris: Fayard.
- STIRN, Bernard (1994), *Le Conseil d’Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris: Hachette.
- THIBEAUDEAU, Antoine-Clair (1834), *Le Consulat et l’Empire*, t. 1, Paris : Jules Renouard Libraire. [Em linha]. Disponível em : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9663785c.texte>
- THIREAU, Jean-Louis (1980), *Charles du Moulin, 1500-1566: étude sur les sources, la méthode, les idées politiques et économiques d’un juriste de la Renaissance*, Paris : Droz.
- THIREAU, Jean-Louis (1999), «Le Conseil du roi au XVI siècle», *La Revue Administrative. Ve Journée d’études. II e centenaire du Conseil d’État. Le Conseil d’État avant le Conseil d’État*, n° 3, Paris : PUF, pp. 10-26.
- TOCQUEVILLE, Alexis (2012), *El Antiguo régimen y la Revolución*, Enrique Serrano Gómez e J. P. Mayer (coord.), Madrid: Fondo de Cultura Económica.

TULARD, Jean (1998), “Le Conseil d’État dans la crise de 1814-1830”, in *Conseil d’État et ses crises*, Journée d’études du 14 novembre 1997, *La Revue Administrative*, numéro spécial, pp. 4-12.

TUILLIER, Guy (1980), *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Paris: Droz.

VALOIS, Noël (1975), *Le conseil du Roi aux XIVe, XVe et XVIe siècles, nouvelles recherches, suivies d’Arrêts et de procès-verbaux du Conseil*, Genève. (1^a edição é de 1888).

VALOIS, Noël (1886-1893), *Inventaire des arrêts du Conseil d’Etat (règne de Henri IV)*, Paris : Imprimerie nationale.

VALOIS, Noël (1883), «Le Conseil du roi et le Grand Conseil pendant la première année du règne de Charles VIII». *Bibliothèque de l’École des chartes*, Année 1882, Volume n° 43, pp. 594-625. Disponível em : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/bec_0373,6237_1882_num_43_1_447097.

VEYNE, Paul (2008), *Foucault, sa pensée, sa personne*, Paris: Albin Michel.

WEIDENFELD, M. Katia (1999), *Les origines médiévales du contentieux administratif (XIVe-XVe siècles)*, Tese de Doutorado, Paris II (sob a orientação de Albert Rigaudière).

WOLF, S.J. Stuart (2003), *Napoleon’s Integration of Europe*, London: Taylor & Francis. (1^a edição é de 1991).

WRIGHT, Vicent (1972), «L’épuration du Conseil d’Etat de juillet 1879», *Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine*, octobre-decembre, pp. 621-656.

5.3. Portugal

ABREU, Jorge de (1912), *A revolução Portuguesa. O 31 de Janeiro*, Lisboa: Casa Alfredo David.

AGUIAR, Joaquim (1986), “A sociedade política: o exercício do poder como acção condicionada”, *Análise Social*, vol. XXII (94), 5.º, 859-889. [Em linha]. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223553750W1xOO4ze9Hi18GA1.pdf>.

ALBUQUERQUE, Martim (1978), *Jean Bodin na Península Ibérica*, Paris : Fundação Calouste Gulbenkian.

ALBUQUERQUE, Martim (2000), “Para uma Teoria Política do Barroco em Portugal. A *Summa* Política de Sebastião César de Mendes (1649-1659)”, *Estudo de Cultura Portuguesa*, Vol. II, Lisboa: INCM, pp. 355-442.

ALBUQUERQUE, Martim (2002), *Um percurso da Construção Ideológica do Estado. A recepção Lipsiana em Portugal – Estoicismo e Prudência Política*, Lisboa: Quetzal.

ALBUQUERQUE, Martim (2012), *O Poder Política no Renascimento Português*, Lisboa: Verbo.

ALBUQUERQUE, Martim de (1984), *Estudos de Cultura Portuguesa*, 2 vols., Lisboa: INCM.

ALBUQUERQUE, Martim de (2012), *O Poder Político no Renascimento Português*, Lisboa: Verbo.

ALMEIDA, Fortunato de (1917), “A questão do apresamento da barca Charles et Georges e o Conselho de Estado”, *Revista de História*, Ano VI, Jul.-Set., Lisboa: Livraria Clássica Editora, pp. 206-224.

ALMEIDA, Pedro Tavares de (1991), *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa: Difel.

ALMEIDA, Pedro Tavares de (1995), *A construção do Estado liberal. Elite política e burocracia na "Regeneração" (1851-1890)*, Dissertação de Doutoramento, Lisboa: FCSH / Universidade Nova de Lisboa.

ALMEIDA, Pedro Tavares de (2006), *Conselho de Estado na Monarquia constitucional: uma reflexão preliminar*, Universidade Nova de Lisboa: Centro de História da Cultura.

ALMEIDA, Pedro Tavares de (2007), “A burocracia do Estado no Portugal Liberal”, in Idem e Branco, R. (coord.), *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (séculos XIX-XX)*, Lisboa: Livros Horizonte, pp. 53-82.

ALMEIDA, Pedro Tavares de (2010), “Eleitores, Votos e Representantes”, in Pedro Tavares de Almeida; Fernando Catroga (coord.), *Respublica: Cidadania e Representação Política em Portugal 1820- 1926*, Lisboa: Assembleia da República, Biblioteca Nacional de Portugal.

ALMEIDA, Pedro Tavares de e BRANCO, Rui (2007), *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (séculos XIX-XX)*, Lisboa: Livros Horizonte.

ALMEIDA, Pedro Tavares de e SOUSA, Paulo Silveira e (2014), *Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012)*, Lisboa: MAI/INCM.

ALMEIDA, Pedro Tavares de, BRANCO, Rui e SOUSA, Paulo Silveira e (2015), “O Estado no Portugal Oitocentista: do imaginado ao realizado”, in *Tempo e História. Ideias e Políticas. Estudos para Fernando Catroga*, Coimbra: Almedina, pp. 461-493.

ANTUNES, Nuno José Almeida Nabais (1997), *O Bispo de Beja nas Cortes de 1821-22: pensamento político*, dissertação de mestrado, policop., FCSH/UNL.

ARAÚJO, Ana Cristina (2003), *A Cultura das Luzes em Portugal*, Lisboa.

AVILA, Joaquim Tomás Lobo de (1874), *Estudos de Administração*, Lisboa: Tip. Universal.

BAPTISTA, Ema (1997), “A deputação permanente e o conselho de Estado. Espanha (1812) e Portugal (1822)”, *Revista História das Ideias*, Vol. 19, pp. 495-516.

BARBAS-HOMEM, António Pedro (2015), *História das Relações Internacionais. – O Direito e as Concepções Políticas na Idade Moderna*, Coimbra: Almedina (reed. da impressão de 2003).

BARBAS-HOMEM, António Pedro (2006), *O Espírito das instituições. Um estudo de História do Estado*, Coimbra: Almedina.

BARBAS-HOMEM, António Pedro (2003), *Judex Perfectus. Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal. 1640-1820*, Coimbra: Almedina.

BARBAS-HOMEM, António Pedro e Nogueira, Duarte (1996), “Secretário de Estado”, José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. III, Lisboa, pp. 353-365.

BELO, Alberto José Grilo (2015), *A Câmara do Pares na época das grandes reformas políticas (1870-1895)*, Lisboa: ICS.

BENTO, António (2008), *O Príncipe, o Conselho de Estado e o Conselheiro na Tratadística Política do Barroco*, Universidade da Beira Interior.

BONIFÁCIO, Maria de Fátima (1991), *Seis estudos sobre o Liberalismo português*, Lisboa: Editorial Estampa.

BONIFÁCIO, Maria de Fátima (2002), *O Século XIX Português*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

BONIFÁCIO, Maria de Fátima (2004), “Figueiredo, Bernardo de Sá Nogueira de (1857-1876)”, *Dicionário Biográfico Parlamentar (1834-1910)*, Volume II, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 173.

BONIFÁCIO, Maria de Fátima (2007), *Estudos de História Contemporânea de Portugal*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

BONIFÁCIO, Maria de Fátima (2010), *A Monarquia Constitucional (1807-1910)*, Lisboa: Texto editores.

BRANCO, Rui (2013), “A vida política”, *História Contemporânea de Portugal: 1808-2010. II A Construção Nacional (1834-1890)*, coord. Pedro Tavares de Almeida, Lisboa: MAFPRE/Objetiva, pp. 31-77.

BRANCO, Rui (2010/11), “História do Estado”, *A Burocracia do Estado no Portugal Liberal*, FDUNL, p. 6. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/rbr_ma_11676.pdf.

CAETANO, Marcello (1935), *A Codificação Administrativa em Portugal (Um século de experiência: 1836-1935)*, Sep. da *Revista de Faculdade de Direito*, Lisboa: Emp. Nacional de Publicidade.

CAETANO, Marcello (1940), “O governo e Administração Central após a Restauração”, *História da Expansão Portuguesa no Mundo*, III, Lisboa: Ática, pp. 180-195.

CAETANO, Marcello (1967), *O Conselho Ultramarino: Esboço da sua história*, Lisboa, Agência Geral do Ultramar.

CAETANO, Marcello (1976), *Constituições Portuguesas*, Lisboa: Verbo.

CAETANO, Marcello (1994), “Os antecedentes da reforma administrativa de 1832”, in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra: Coimbra Editora.

CAETANO, Marcello (1973), *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa (reed. Edições Almedina, 2013).

CANOTILHO, Joaquim Gomes (2008), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Coimbra: Almedina.

CARDIM, Pedro (1992), “Consolidação da Dinastia de Bragança e o apogeu do Portugal Barroco”, in António Manuel Hespanha (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, Vol. IV, José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Lisboa: Estampa, pp. 333-379.

CARDIM, Pedro (1998), Centralização Política e Estado na recente historiografia sobre o Portugal do Antigo Regime, *Separata, Nação e Defesa*, IDN, nº 97.

CARDIM, Pedro (1998), *Cortes e Cultura Política no Portugal do Antigo Regime*, Lisboa: Edições Cosmos.

CARDIM, Pedro (2001), “Memoria Comunitaria y Dinámica Constitucional en Portugal (1640-1750)”, in Pablo Fernández Albaladejo (ed.). *Los Borbones. Dinástia y Memória de Nación en la España del Siglo XVIII*. Madrid: Casa Velázquez – Marcial Pons, pp. 117-140.

CARDIM, Pedro (2002), “A Casa Real e os órgãos centrais de governo no Portugal na segunda metade dos seiscentos”, *Tempo. Revista do Departamento de História da UFF*. Rio de Janeiro, vol. 7 (jul.), nº 13, pp. 13-59.

CARDIM, Pedro (2005), “Política e identidades corporativas no Portugal de Filipe I”, in Amélia Polónia (ed.), *Estudos em Homenagem a João Francisco Marques*, vol. I, Porto: FL/UP.

CARDIM, Pedro e FREITAS, Judite A. Gonçalves de (2014), “O Mundo Urbano. A representação política nas/das cidades e vilas”, in *Entre Portugal e a Galiza (sécs. XI a XVII) Um olhar peninsular sobre uma região histórica*, Luís Adão da Fonseca (coord.), Porto: Fronteira do Caos, pp. 209-224.

CARDIM, Pedro (1998), “D. Afonso VI (1656-1668). A privança do Conde de Castelo Melhor”, in António Manuel Hespanha (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, vol. IV, Lisboa: Estampa, pp. 408-410.

CARDIM, Pedro (1998), «Centralização política e Estado na recente historiografia sobre o Portugal do Antigo Regime», *Nação e Defesa*, vol. 87, pp. 129-158.

CARDIM, Pedro (1998), “D. Felipe III (1621-1640). Do consenso à rebelião”, in António Manuel Hespanha (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, vol. IV, Lisboa: Estampa, pp. 384-390.

CARDIM, Pedro (2000), *O Poder dos Afetos. Ordem amorosa e dinâmica política no Portugal do Antigo Regime*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (Dissertação de Doutoramento).

CARDIM, Pedro; COSTA, Leonor Freire e CUNHA, Mafalda Soares da, (orgs.) (2013), *Portugal na Monarquia Hispânica. Dinâmicas de integração e conflito*, Lisboa: CHAM-UNL/UAC - CIDEHUS-UÉ - GHES-UTL.

CARROMEU, Francisco (2013), *Arcebispo e Maçon. O Padre Marcos na reforma liberal do Estado e da Igreja (1820-51)*, Lisboa: Edições Colibri.

CARVALHO, Lopo José Dias e COUTO, Francisco Albuquerque (1849), *Apontamentos de Direito Administrativo com referência ao Código Administrativo de 18 de Março de 1842*, redigidos segundo as prelecções orais do Ilmo. Sr. Basílio Alberto de Sousa Pinto, Coimbra: Imprensa da Universidade.

CASTRO, José Luciano de (1997), *Correspondência Política (1858-1911)*, Fernando Moreira (org.), Lisboa: Instituto de Ciências Sociais /Quetzal Editores.

CASTRO, Zília Osório de (2000), “Cultura e ideias do liberalismo”, Disponível em: http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/4400/1/LS_S2_12_ZiliaOCastro.pdf.

CASTRO, Zília Osório de (2002), *Ideias Políticas: séculos XVII-XIX*, Lisboa: Livros Horizonte.

CATROGA, Fernando (2010a), “O Republicanismo Português (Cultura, história e política)”, *Revista da Faculdade de Letras. História*, Universidade do Porto, III Série, vol. 11, pp. 95-119.

CATROGA, Fernando (2010b), *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro*, 3ª edição, Lisboa: Casa das Letras.

CATROGA, Fernando (2004), “Secularização e laicidade. Uma perspectiva histórica e conceptual”, *Revista de História das Ideias*, vol. 25, pp. 51-128.

CATROGA, Fernando (2008), “Os pais da pátria liberal”, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, nº 8, pp. 235-280.

COELHO, Trindade (2010), *Manual Político do Cidadão Português*, Alberto Oliveira (pref.), S/l: Manu Press. (a 1ª ed. é de 1906).

COLLAÇO, João Maria Tello de Magalhães (1915), *Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no direito português*, Coimbra.

COSTA, André da Silva (2008), *Os Secretários e o “Estado” do rei: luta de Corte e poder político: sécs. XVI-XVII*, Lisboa: FCSH/UNL (Dissertação de Mestrado).

COSTA, Fernando Dores da (2001), “As forças sociais perante a guerra: as Cortes de 1645-46 e de 1653-54”, *Análise Social*, vol. XXXVI (161), pp. 1147-1181.

CRUZ, Mário Pinho da (coord.) (2006), *Dos Secretários de estado dos negócios da fazenda aos ministros das finanças: 1788-2006: uma iconografia*, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Secretaria-Geral.

CRUZ, Maria do Rosário Themudo Barata (1992), *As Regências na Menoridade de D. Sebastião. Elementos para uma História Estrutural*, Lisboa: INCM.

CUNHA, Carlos Guimarães da (2003), *A «Janeirinha» e o Partido Reformista. Da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa: Edições Colibri.

CUNHA, Mafalda Soares da (2016), “Relações de poder, patrocínio e conflitualidade. Senhorios e municípios (século XVI-1640)”, in Idem e Teresa Fonseca (eds.), *Os municípios no Portugal Moderno*, Colibri-CIDEHUS, Lisboa, pp. 87-108.

CUNHA, Mafalda Soares da (2000), *A Casa de Bragança, 1560-1640: práticas senhoriais e redes clientelares*, Lisboa: Editorial Estampa.

CURTO, Diogo Ramada (1988), *O Discurso Político em Portugal (1600-1650)*, Lisboa: Universidade Aberta.

CURTO, Diogo Ramada (1994), *A Cultura Política em Portugal (1578-1642)*, Lisboa: FCSH/UNL (Tese de Doutoramento em Sociologia Histórica).

DIAS, José Lopes (org. e introd.) (1963), Cartas políticas do Conselheiro João Franco ao Dr. João Pinto dos Santos, Separata de *Estudos de Castelo Branco. Revista de História e Cultura*, Lisboa.

FERNANDES, Jorge Manuel Dias (2012), “A Contenda entre o Poder Central e a Sociedade: a Reforma Administrativa de 1867 no desabrochar do Movimento da «Janeirinha»”, Dissertação de Mestrado. [Em linha]. Disponível em:

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/23364/1/Jorge%20Manuel%20Dias%20Fernandes.pdf>

FERNANDES, Paulo Jorge (2012a), “O Sistema Político na Monarquia Constitucional (1834-1910)”, in André Freire (dir.), *O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: continuidades e rupturas*, Coimbra: Almedina, pp. 25-49.

FERNANDES, Paulo Jorge (2012b), “Os Actos Adicionais à Carta Constitucional de 1826”, in *Historia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y Seminario de Historia Constitucional "Martínez Marina"*, Madrid, n.º 13, pp. 563-583. [Em linha]. Disponível em: http://atlas.fcsh.unl.pt/docs/Paulo_Jorge_Fernandes_Os_Actos_Adicionais_a_Carta_Constitucional_de_1826.pdf

FERREIRA, Silvestre Pinheiro (1975), *Ideologia e Teoria*, Maria Beatriz Nizza da Silva (ed.), Lisboa: Sá da Costa.

FREITAS, Judite A. Gonçalves de (2001), «*Teemos por bem e mandamos*». *A Burocracia Régia e os seus oficiais em meados de Quatrocentos (1439-1460)*, 2 vols., Cascais, Patrimonia.

FREITAS, Judite A. Gonçalves de (2009), “The Royal Chancellery at the end of the Portuguese Middle Ages: diplomacy and political society (1970–2005)”, *e-journal of Portuguese History - Brown University*, vol. 7, pp. 1-23.

FREITAS, Judite A. Gonçalves de (2012), *O Estado em Portugal (séculos XII-XVI). Modernidades medievais*, Lisboa: Alêtheia Editores.

FREITAS, Judite A. Gonçalves de (2012), “Conselho régio”, in *O Estado em Portugal, séculos XII-XVI. Modernidades Medievais*, Lisboa: Alêtheia, pp. 157-166.

FREITAS, Judite A. Gonçalves de (2015), “A reunião magna de Torres Vedras de 1414: um Conselho de Estado?”, *A conquista de Ceuta. Conselho Régio de Torres Vedras*, Lisboa. Edições Colibri, pp. 53-64.

FREITAS, Judite A. Gonçalves de e CUNHA, Maria Cristina Almeida Cunha (2009), “«Homens de Estado», crises políticas e guerra: Portugal séculos XIV-XV”, *VI Jornadas*

Luso-espanholas de Estudos Medievais. A guerra e a sociedade na Idade Média, Vol. II, Batalha / Alcobaça, pp. 121-140.

GAMA, Maria Luísa Marques da (2011), *O Conselho de Estado no Portugal restaurado – teorização, orgânica e exercício do poder político na corte brigantina (1640-1706)*, FL/UL (Dissertação de Mestrado).

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias (1998), *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa: Fundação Luso-Americana.

GODINHO, Vitorino Magalhães (1973), "Finanças públicas e estrutura do Estado", in *Ensaio II*, 2ª ed., colectânea ampliada, Lisboa: Livraria Sá da Costa, pp. 31-74.

GODINHO, Vitorino Magalhães (1975), *Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa*, 2ª ed. Lisboa: Arcádia.

HERCULANO, Alexandre (1983), "Duas Épocas e Dois Monumentos (Questões Públicas - 1843)", in *Opúsculos. Questões Públicas*, Amadora: Livraria Bertrand, pp. 135-140.

HESPANHA, António Manuel (1982), *História das Instituições – Épocas Medieval e Moderna*, Coimbra: Almedina.

HESPANHA, António Manuel (1984a), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*. Colectânea de textos, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

HESPANHA, António Manuel (1984b). "Para uma Teoria da História Institucional do Antigo Regime", in *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime – Colectânea de Textos*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 7-89.

HESPANHA, António Manuel (1986). "Centro e periferia no sistema político português do Antigo Regime", *Ler história*, 8, pp. 35-60.

HESPANHA, António Manuel (1989). "O governo dos Áustria e a «Modernização» da constituição política portuguesa", *Penélope. Fazer e Desfazer a História*, nº2, pp. 50-73.

HESPANHA, António Manuel (1990). "A revolução e os mecanismos do poder", in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, pp. 7-36.

HESPANHA, António Manuel (1993a), “Revoltas e revoluções: a resistência das elites provinciais”, *Análise social*, vol. XXVIII (120), 1.º, pp. 81-103.

HESPANHA, António Manuel (1993b). *História de Portugal*, dir. de José Mattoso, Vol. IV – *O Antigo Regime (1620- 1807)*, António Manuel Hespanha (coord.), Lisboa: Círculo de Leitores.

HESPANHA, António Manuel (1993c). *La Gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

HESPANHA, António Manuel (1994), *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal – Século XVII*, Coimbra: Almedina.

HESPANHA, António Manuel (1995), *História de Portugal moderno: político e institucional*, Lisboa: Universidade Aberta.

HESPANHA, António Manuel (2001a), “As Estruturas Políticas em Portugal na Época Moderna”, *História de Portugal*, José Tengarrinha (org.), S. Paulo: EDUSC-UNESP, pp. 117-181.

HESPANHA, António Manuel (2001b), “O que é a Constituição política de Antigo Regime”, *Themis*, pp. 5-18.

HESPANHA, António Manuel (2003a), *Cultura Jurídica Europeia. Síntese de um milénio*, Mem Martins : Europa-América.

HESPANHA, António Manuel (2003b), “As estruturas políticas em Portugal na época Moderna”. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3843.pdf

HESPANHA, António Manuel (2004), *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra: Almedina.

HESPANHA, António Manuel (2007), “Que sentido tem estudar a «questão do Estado» na monarquia constitucional portuguesa”, in Pedro Tavares de Almeida e Rui Miguel C. Branco (coords.), *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (séculos XIX-XX)*, Lisboa: Livros Horizonte, pp. 15-36.

HESPANHA, António Manuel (2012), “O constitucionalismo monárquico português. breve síntese”. Disponível em: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/341/305>

HESPANHA, António Manuel e XAVIER, Ângela Barreto (1997), “A arquitectura dos poderes”, in José Mattoso (dir.) *História de Portugal*, Vol. IV, “O Antigo Regime”, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 121-145.

HOMEM, Amadeu Carvalho (1998), *Monarquia constitucional e rotativismo político*, Madrid: Comisaría General de España.

KOROBTCHENKO, Julia Platonovna (2011), *A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. A instituição, os instrumentos e os homens (1736-1756)*, Mestrado em História Moderna, Lisboa: FL/UL.

JERÓNIMO, Miguel Bandeira (2013), “Portugal no mundo”, in Pedro Tavares de Almeida (coord.), *História Contemporânea de Portugal. A Construção Nacional (1808-2010)*, vol. 2, Lisboa / Madrid: Editora Objectiva / Fundación MAPFRE, pp. 77-108.

JERÓNIMO, Miguel Bandeira (2015), *The ‘Civilizing Mission’ of Portuguese Colonialism, 1870-1930*, Cambridge: Cambridge University Press.

JUSTINO, David (1989), *A formação do espaço económico nacional. Portugal, 1810-1913*, Lisboa: Vega edições.

LOUREIRO, Francisco de Sales (1978), *D. Sebastião, antes e depois de Alcácer Quibir*, Lisboa: Editorial Veja.

LOUREIRO, José Jorge (1986), *Memórias políticas, 1834-1844*, estudo introdutório de Maria de Fátima Bonifácio, Lisboa: Edições Rolim.

LOURENÇO, Maria Paula Marçal (2007), *D. Pedro II*, Mem Martins: Círculo de Leitores.

LOURENÇO, Maria Paula Marçal (2001), “Estado e Poderes”, *Nova História de Portugal*, Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques (dir.), Vol. VII – *Portugal da Paz da Restauração*

ao Ouro do Brasil, Avelino de Freitas de Meneses (coord.), Lisboa: Editorial Presença, pp. 17-89.

MACEDO, Jorge Borges de (2008), *História Diplomática Portuguesa Constantes e Linhas de Força - Estudo de Geopolítica*, Lisboa: Tribuna da História.

MACHETTE, Rui (1990), “Contencioso Administrativo”, José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2ª ed., pp. 693-694.

MAGALHÃES, Joaquim Romero (coord.) (1997), *No Alvorecer da Modernidade*, Vol. III, *História de Portugal*, dir. José Mattoso, Lisboa: Estampa.

MALTEZ, José Adelino (1991), *Ensaio sobre o Problema do Estado*, 2 vols., Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.

MALTEZ, José Adelino (1998), «O Estado e as Instituições. O Conselho Real», in *Nova História de Portugal. Portugal do Renascimento à Crise dinástica*, José Alves Dias (coord.), Lisboa: Presença, pp. 393-399.

MARQUES, João Pedro (1995), “Resistência ou adesão à «causa da humanidade»? Os setembristas e a supressão do tráfico de escravos (1836-1842)”, *Análise Social*, vol. xxx (131-132), (2.º-3º), pp. 375-402.

MARQUES, João Pedro (1999), *Os Sons do Silêncio: o Portugal de Oitocentos e a Abolição do Tráfico de Escravos*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

MARQUES, João Pedro (2001), Uma cosmética demorada: as Cortes perante o problema da escravidão (1836-1875), *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), pp. 209-247.

MARQUES, João Pedro (2006), “O retorno do escravismo: o negro, a liberdade e o trabalho em meados do século XIX”, *Análise Social*, 180, pp. 671-692.

MARQUES, Mário Reis (1993), “A resistência das velhas estruturas à nova ordem”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Luís Reis Torgal e João Lourenço Roque (coord.), vol. V, O Liberalismo (1807-1890), Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 167-211.

MATOS, Gastão de Melo de (1944), “O sentido da crise política de 1667”, *Anais da Academia Portuguesa da História*, 1ª série, Vol. VIII, Lisboa.

MÊREA, Manuel Paulo (1965), “Da minha gaveta, Os Secretários de Estado do Antigo Regime”, *Separata do Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. XL, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 7-23.

MÊREA, Manuel Paulo (2006), “A administração central e as cortes. II A cúria régia. O Conselho real. Os tribunais superiores”, in *Estudos de História de Portugal*, Lisboa: INCM, pp. 174-180.

MIRANDA, Jorge (1970), *Conselho de Estado*. Coimbra: Atlântida.

MIRANDA, Jorge (2001), *O Constitucionalismo liberal luso-brasileiro*, Lisboa:

MIRANDA, Jorge (2013), *Constituições Portuguesas*, 6ª ed., Lisboa: Principia.

MÓNICA, Maria Filomena (1992), “Negócios e política: os tabacos (1800-1890)”, *Análise Social*, XXVII (116-17), Lisboa, pp. 461-479.

MÓNICA, Maria Filomena (1994), “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896)”, *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), (1.º-2.º), pp. 121-152.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (1987), «Notas sobre Nobreza, Fidalguia e Titulares nos Finais do Antigo Regime», *Ler História*, nº 10, pp. 15-51.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (1997), “Ethos da Aristocracia Portuguesa Sob a Dinastia de Bragança”, *Revista de História das Ideias*, Coimbra: Instituto de História das Ideias, Vol. 19, pp. 383-402.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (1998), “Nobreza, revolução e liberalismo: Portugal no contexto da Península Ibérica”, in Silvana Casmirri, Manuel Suárez Cortina (coord.), *La Europa del Sur en la época liberal. España, Italia y Portugal: una perspectiva comparada*, pp. 131-150.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2003), *O crepúsculo dos grandes. A casa e o património da aristocracia em Portugal (1750-1832)*, Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2000), “A Consolidação da dinastia de Bragança e o apogeu do Portugal barroco: centros de poder e trajetórias sociais (1668- 1750)”, in José

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2001), “Identificação da política setecentista. Notas sobre Portugal no início do período joanino”, *Análise Social*, vol. XXXV (157), 2001, 961-987.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2003), *O Crepúsculo dos Grandes. A Casa e o Património da Aristocracia em Portugal (1750-1850)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda (1ª edição 1998).

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2006), *D. José*, Lisboa: Círculo de Leitores.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2007), *Elites e Poder Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2009a), “O Antigo regime (século XVIII)”, in Rui Ramos, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Idem (coord.), *História de Portugal*, , Lisboa: Esfera dos Livros, pp. 379-408.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2009b), “Portugal na Monarquia dos Habsburgo (1580-1640)”, in Rui Ramos, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Idem (coord.), *História de Portugal*, Lisboa: Esfera dos Livros.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2009c), “Alcance e limites do reformismo em Portugal (meados do século XVIII a 1810)”, in José Vicente Ferrão, Magda de Avelar Pinheiro e Maria de Fátima Ferreira (org.), *Desenvolvimento económico e mudança social: Portugal nos últimos dois séculos: homenagem a Miriam Halpern Pereira*, Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, pp. 449-468.

MORATO, Francisco Manuel Trigo de Aragão (1843), *Memoria sobre os secretarios dos reis e regentes de Portugal desde os antigos tempos da monarquia até a acclamação d'el rei D. João IV*, série Memórias da Academia Real das Sciencias de Lisboa, t. 1, parte I, Lisboa.

MOREIRA, José Manuel (2008), “Pensamento liberal em Portugal”, *Cultura* [Online], Vol. 25 [consultado a 17 Setembro 2015]. URL: <http://cultura.revues.org/687> ; DOI : 10.4000/cultura.687.

NOGUEIRA, Conceição (2001), “A análise do discurso”, in L. Almeida e E. Fernandes (eds.), *Métodos e técnicas de avaliação: novos contributos para a prática e investigação*, Braga: CEE, sobretudo pp. 2-16.

OISTREICH, G. Oistreich (1984), “Problemas estruturais do absolutismo europeu”. In: António Manuel Hespanha (org.), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 179-200.

OLIVAL, Maria Fernanda de (1999), *Honra, Mercê e Venalidade: As Ordens Militares e o Estado Moderno em Portugal (1641-1789)*, Évora: Universidade de Évora.

OLIVEIRA, Ricardo de (2009), “O melhor amigo do rei: a imagem da perfeita privanza na Monarquia Hispânica do século XVII”, *História*, Vol. 28, nº 1, p. 653- 696.

OLIVEIRA, Ricardo de (2009), À Sombra do Rei. O problema do valimento e do favoritismo Régio no Pensamento Político Ibérico do Antigo Regime. *Caminhos da História* (UNIMONTES), v. 14, p. 51-68.

OLIVEIRA MARTINS, Joaquim Pedro de (1992), *Política e Economia Nacional*, 3ª ed., Lisboa: Guimarães Editores.

OLIVEIRA MARTINS, Joaquim Pedro de (1981), *Portugal Contemporâneo*, Vol. II, Porto, Lello e Irmão, pp. 64-65.

OLIVEIRA, António de (1991). *Poder e Oposição Política em Portugal no Período Filipino (1580-1640)*, Lisboa. Difel.

PATRÍCIO, Miguel (2013), “Do *Ultimatum* de 1890 ao Tratado Luso-Britânico de 1891 – Ensaio de História Diplomática”, RIDB, Ano 2, nº 10, pp. 11371-11413.

PEDREIRA, Jorge e COSTA, Fernando Dores da (2006), *D. João IV*, Mem Martins: Círculo de Leitores.

PEREIRA, José Esteves (2004), *Percursos de História das Ideias*, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

PEDREIRA, José Esteves (2008), *O essencial sobre Silvestre Pereira Ribeiro*, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

PRESTAGE, Edgar (1919), “O Conselho de Estado de D. João IV e D. Luísa de Gusmão”, *Arquivo Histórico Português*, nº XI.

PRESTAGE, Edgar (1949), «The Mode of Government in Portugal during the Restoration Period», separata de *Mélanges de d' Études Portugaises*, Lisboa: Instituto de Alta Cultura.

RAMOS, Rui (2006), *D. Carlos*, Mem Martins: Círculo de Leitores.

RAMOS, Rui (2009), “Idade Contemporânea (séculos XIX-XXI)”, in *História de Portugal*, Idem, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Nuno Gonçalo Monteiro (coord.), Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 439-577.

RAMOS, Rui (2009), “A Regeneração e o Fontismo (1851-1890)”, cap. IV, Idade Contemporânea (séculos XIX-XXI), in Idem, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Nuno Gonçalo Monteiro, *História de Portugal*, Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 521-548.

RAMOS, Rui (1993), “A Segunda Fundação (1890-1926)”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. VI, Mem Martins: Círculo de Leitores.

RAVARA, António Pinto (1976), “Os partidos políticos liberais na «primeira fase do rotativismo parlamentar (1851-1865)”, *Análise Social*, 2.^a série, vol. 12, n.º 46, p. 363-367.

REIS, Pedro José França Pinto dos (1987), *Conselheiros e Secretários de Estado de Portugal de D. João IV a D. José I – Subsídios para o seu estudo sócio-jurídico*, FL/UC (Dissertação de Mestrado em História Cultural e Política).

RIBEIRO, José Silvestre (1854-1868), *Resoluções do Conselho de Estado na Secção do Contencioso Administrativo*, Vols. 1-16, Lisboa: Imprensa Nacional.

SANTOS, Eduardo dos (1973), *A questão da barca Charles et Georges*, Lisboa: IICT.

SANTOS, Manuel Pinto dos (1986), *Monarquia Constitucional. Organização e Relações do Poder Governamental com a Câmara dos Deputados (1834-1910)*, Lisboa, Assembleia da República.

SARDICA, José Miguel (1997), “Os partidos políticos no Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas)”, *Análise Social*, vol. Xxxii (142), (3.º), pp. 557-601.

SARDICA, José Miguel (2012), “A Carta Constitucional Portuguesa de 1826”, *Historia Constitucional*, n. 13, 527-561.

SCHAUB, Jean-Frédéric (2001), *Portugal na Monarquia Hispânica (1580-1640)*, Lisboa: Livros Horizonte.

SILVA, Ana Cristina Nogueira da (2009), “Conceitos oitocentistas de cidadania: liberalismo e igualdade”, *Análise Social*, vol. XLIV (192), pp. 533-563.

SILVA, Ana Cristina Nogueira da (1998), *O Modelo espacial do estado moderno: Reorganização territorial em Portugal nos finais do Antigo Regime*, Editorial Estampa: Lisboa.

SILVA, Henrique Dias da (2012), “Reformas Administrativas em Portugal desde o século XIX”, *JURISMAT*, Portimão, nº 1, pp. 72-73.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (1989), *Suas Excelências os Dignos Pares do Reino, 1834-1842*, prova complementar de doutoramento, FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (1992), “Revolução liberal e pariatto, 1834-1842”, *Análise Social*, vol. XXVII (116-117), (2.º-3.º), 329-353.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (1997), “Estado liberal e centralização. Reexame de um tema”, in Idem (coord.), *Poder central, poder regional e poder local em perspectiva histórica*, Lisboa: Cosmos, pp. 63-84.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (1998), “A Administração do Estado em Portugal no Século XIX”, in AA.VV., *Los 98 Ibéricos y el Mar*, tomo III, *El Estado y la Política*, Madrid, pp. 317-333.

SILVESTRE, Pinheiro Ferreira (1834), *Manual do Cidadão em um Governo Representativo ou Princípios de Direito Público Constitucional, Administrativo e das Gentes*, 3 vols., Paris: Oficina tip. de Casimir.

SOARES, Mário (1984), “Carta Constitucional”, in *Dicionário de História de Portugal*, Joel Serrão (dir.), I, Porto: Livraria Figueirinhas, p. 496.

SOARES, Nair de Nazaré Castro (1994), *O príncipe ideal no século XVI e a obra de D. Jerônimo Osório*, Coimbra: Instituto Nacional de Investigação Científica.

SUBTIL, José M. (2011), “Pombal e o rei: valimento ou governamentalização?”, *Ler História*, 60, pp. 53-69.

SUBTIL, José (2007), *O Terramoto Político (1755-1759), Memória e Poder*, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.

SUBTIL, José M. (1998), “Os governos de Portugal (1736-1916)”, *Revista da Escola Superior de Educação de Viana don Castelo*, 3, pp. 209-245.

SUBTIL, José (1994), *O Desembargo do Paço: 1750-1833*, Lisboa: Universidade Nova.

SUBTIL, José (1993a), “Os poderes do centro”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. IV, *O Antigo Regime (1620-1807)*, António Manuel Hespanha (coord.), Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 157-181.

SUBTIL, José M. (1993b), «A Administração Central da Coroa», in *História de Portugal*, Vol. III, *No Alvorecer da Modernidade (1480,1620)*, José Mattoso (dir.), Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 78-90.

TAVARES, José Maria Joaquim (1909), *O poder governamental no direito constitucional português*, Coimbra: s/ed.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (1997), “Política Externa e Política Interna no Portugal de 1890: o *Ultimatum* inglês”, *Análise Social*, vol. XXIII (98), 4.º, 687-719.

TOVAR, Conde de (1961), “O Arquivo do Conselho de Estado”, *Anais da Academia Portuguesa da História*, II série, Vol. XI, pp. 53-67.

TORGAL, Luís Reis (1981), *Ideologia Política e Teoria do Estado na Restauração*, 2 vols., Coimbra: Biblioteca da Universidade de Coimbra.

- VALENTE, Vasco Pulido (1997), *Os Militares e a Política 1820-1856*, Lisboa: INCM.
- VALENTIM ALEXANDRE (1991) Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51), *Análise Social*, vol. XXVI (111), (2.º), 293-333.
- VALENTIM ALEXANDRE (1996), “Questão colonial e questão nacional em Oliveira Martins”, *Análise Social*, vol. XXXI (135), 1.º), 183-201.
- VALENTIM ALEXANDRE (1998), “A questão colonial no Portugal oitocentista, 1825-1890”, in Valentim Alexandre e Jill R. Dias (coords.), *O Império Africano, 1825-1890*, Lisboa: Estampa, pp. 74-97.
- VALENTIM ALEXANDRE (2000), “Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51)”, *Velho Brasil Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 83-120.
- VALENTIM ALEXANDRE (2000), “Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-1851)”, in *Velho Brasil Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 83-120.
- VALENTIM ALEXANDRE (1998), *A questão colonial no Portugal oitocentista*, Valentim Alexandre e Jill Dias (coord.), *O Império Africano (1825-1890)*, *Nova História da Expansão Portuguesa*. Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques (dir.), Volume X, Lisboa: Editorial Estampa, pp. 39-40.
- VARGUES, Isabel Nobre e Torgal, Luís Reis (dir.) (1993), “O Liberalismo”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, vol. V, Mem Martins: Círculo de Leitores.
- VELEZ, Pedro Rebelo Botelho Alfaro (2003). *O fundamento da jurisdição administrativa portuguesa*, Lisboa : FCSH/UNL. Disponível em : https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/PVL_MA_30318.pdf
- VICENS VIVES, J. (1984), “A estrutura administrativa estatal nos séculos XVI e XVII”, in António Manuel Hespanha, *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 201-230.
- VIEIRA, Maria Fernanda Martins (2007), *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1884)*, Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.

VILHENA, João Jardim de (1873-1966?), *O Conselheiro José Luciano de Castro*, Lisboa.

VILHENA, Júlio (1889), *A questão colonial: II a Concordata, o caminho de ferro de Mormugão, Portugal em África, a execução da concordata, o bloqueio, a questão financeira das colónias: discurso pronunciados*, Lisboa: Imprensa Nacional.

VILHENA, Júlio (1921), *D. Pedro V e o seu reinado*, 4 vols., Coimbra: Imprensa da Universidade.

VILHENA, Júlio e Paixão, M. Braga (1981), *Sobre alguns políticos que foram académicos*, Lisboa: Academia das Ciências.

XAVIER, Ângela Barreto (1998), “El Rei aonde póde & não aonde quer”, *Razões da Política no Portugal Seiscentista*. Lisboa: Colibri.

ZÚQUETE, José Pedro e LEAL, Ernesto Castro (2013), *Grandes Chefes da História de Portugal*, Lisboa: Texto Editores.

5.4. Outras⁵⁸⁶

ANDERSON, Perry (2005), *Linhagens do Estado Absolutista*, Porto: Afrontamento.

BONNEY, Richard (1981), *The king's debts, France and politics in France, 1569-1661*, Oxford: Clarendon Press.

BONNEY, Richard (1999), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*, Oxford: Oxford Press.

BURKE, Edmund (1999), *Empire and community: Edmund Burke's writings and speeches on International Relations*, Boulder, CO Westview.

COLLEMAN, Janet (2000), *A History of Political Thought: From the Middle Ages to the Renaissance*, Oxford: Blackwell editions.

DURKHEIM, Émile (2002), *Lições de Sociologia*, S. Paulo: Martins Fontes.

ELIAS, Norbert (1995), *A Sociedade de Corte*, Lisboa: Estampa.

⁵⁸⁶ Inserimos nesta categoria todas as obras que, muito embora não tratem de assuntos exclusivamente relacionados com o assunto em estudo, contribuíram para o desenvolvimento das nossas perspetivas analíticas.

ERTMAN, Thomas (1997), *Buildings States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge University Press.

FINER, S.E. (1988), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Colorado: Westview Press.

FLEINER-GERSTER, Thomas (2006), *Teoria geral do Estado*, S. Paulo: Martins Fontes.

GAMBERINI, Andrea e LAZZARINI, Isabella (2012), *The Italian Renaissance State*, Cambridge: Cambridge University Press.

GIDDENS, Anthony (1996), *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*, S. Paulo: UNESP.

HERRERA, Carlos Miguel (dir.) (1995), *Le Droit, Le Politique autour de Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt*, Paris: L'Harmattan.

HUNTINGTON, Samuel P. (2006), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.

KELSEN, Hans (2006), *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 4ª ed., S. Paulo: Martins Fontes.

KEY, Richard S. (2001), "American Constitutionalism", in Alexander Larry (ed.), *Constitutionalism: Philosophical foundations*, Cambridge University Press.

LASSWELL, H. D. e LERNER, D. (1980), *World Revolutionary Elites: Studies in Coercive Ideological*, Praeger: Mit Studies in Comparative Politics (a 1ª ed. 1965).

MANENT, Pierre (2015), *História Intelectual do Liberalismo*, Lisboa: Edições 70.

MORLINO, Leonardo e SARTORI, Giovanni (1994), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial.

MORROW, John (2005), *History of Western Political Thought. A thematic introduction*, 2ª ed., Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

PENNINGTON, Kenneth (1993), *The Prince and the Law, 1200-1600: Sovereignty and Rights in the Western Legal Traditions*, Berkeley: University California Press.

POGGI, Gianfranco (1978), *The development of the Modern State. A Sociologic Introduction*, Stanford: Stanford University Press.

SILVA, Augusto Santos e PINTO, José Madureira Pinto (2006), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Afrontamento.

SKINNER, Quentin (1997), *The foundations of Modern Political Thought*, Londres: Cambridge University Press.

SKINNER, Quentin (2009). “A genealogy of Modern State”, *British Academy*, pp. 325-370.
Disponível em:
http://www.his.ncku.edu.tw/chinese/attachments/article/302/8Quentin_Skinner_A_Genealogy_of_the_Modern_State_.pdf.

STRAYER, Joseph Reese (1970), *On the Medieval origins of Modern State*, Princeton University Press.

TILLY, Charles (1992), *Coercion, Capital and European States: AD 990 – 1992*, Cambridge: Blackwell Publishers.

TOLLON, Alan (2013), *L’Europe de la Renaissance*, Paris: PUF.

WEBER, Max (1992), *Metodologia das Ciências Sociais*, 2 vols., São Paulo: Cortez.

WEBER, Max (2007), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Lisboa: Editorial Presença.

WEBER, Max (2012), “*La política como vocación*”, in Raymond Aron (intr.), *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 81-176. (1ª edição é de 1959).

Lista de gráficos

Gráfico I - Distribuição cronológica das reuniões do Conselho de Estado na Monarquia Constitucional (1821-1905)	192
Gráfico II - Distribuição anual do total de documentos levados a CE pelos Ministérios (1821-1823)	198
Gráfico III - Distribuição percentual do total de documentos por ministério levados a CE (1821-1823)	199

Lista de organogramas

Organograma I - Conselhos centrais de Portugal (século XVII)	42
Organograma II - Conselhos territoriais da Espanha (séculos XVI-XVII)	62
Organograma III - Conselhos centrais da Espanha (séculos XVI-XVII)	64
Organograma IV - Reforma borbónica da administração central (século XVIII)	67

Lista de quadros

Quadro I - O sistema de conselhos em França entre 1661 e 1789.....	59
Quadro II - Cronologia dos conselhos territoriais e centrais da Espanha.....	63
Quadro III - Paradigmas do Liberalismo Político no século XIX	134
Quadro IV - Distribuição dos membros do Conselho de Estado em França (1800-1814)	148
Quadro V - Perfis constitucionais do Conselho de Estado (Constituições de 1799, 1812 e 1822)	156
Quadro VI - Perfis constitucionais do Conselho de Estado (Regimentos e leis de 1845 e 1849).....	168
Quadro VII - Perfis constitucionais do Conselho de Estado (Leis orgânicas de 1860, 1870 e 1872)	182
Quadro VIII - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 21 de outubro de 1858).....	208
Quadro IX - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 7 de janeiro de 1859)	213
Quadro X - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 11 de janeiro de 1890)	217
Quadro XI - Tipologia dos enunciados dos Conselheiros de Estado (Reunião de 1 de fevereiro de 1891).....	219